Streitfragen

aus dem

bayerischen Volksschulrechte.

Eine verwaltungsrechtliche Studie

von

Dr. jur. **Joseph Elbert.**

Frankfurt am Main
Druck und Verlag von Boch & Englert.
1896.

Streitfragen

aus dem

bayerischen Volksschulrechte.

Eine verwaltungsrechtliche Studie

von

Dr. jur. **Joseph Elbert.**

Frankfurt am Main
Druck und Verlag von Boch & Englert.
1896.

Inhalts-Verzeichniss.

Allgemeiner Teil.

Seite.

I. Geschichtliche Einleitung 1
II. Die geschichtliche Entwickelung der Deckung des Schulbedarfs im besonderen 9
III. Der Rahmen der folgenden Darstellung 11

Spezieller Teil.

A. Die Träger des Volksschulaufwandes 13
B. Der Umfang des Schulaufwandes 30
1. Präzisierung der Fragen 30
2. Die Voraussetzung der zwangsweisen Errichtung einer neuen Schule 30
3. Die Voraussetzungen zur Errichtung neuer Lehrstellen an einer bestehenden Schule 47
4. Die Verpflichtungen der Gemeinden aus den Gehaltsansprüchen der Lehrer 49
5. Die Höhe des sonstigen persönlichen u. sachlichen Aufwandes 64
6. Der Umfang des Schulaufwandes speziell bei Sprengelschulen 66
C. Die Aufbringung des Schulaufwandes 69

Literatur und Abkürzungen.

v. Seydel, bayer. Staatsrecht, München 1884—93.

Englmann, (Stingel), das bayer. Volksschulwesen, München 1888.

v. Stengel, Wörterbuch des Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886.

Pözl, Lehrbuch des bayr. Verwaltungsrechts, Erlanger 1871—74.

Krais, Handbuch d. i. Verwaltung etc., Würzburg 1893.

Böhm, das bayer. Volksschulwesen, Nördlingen 1874.

Reger-Grossmann, Schulbedarfsgesetz, Ansbach 1894.

Archiv für öffentl. Recht, Freiburg und Leipzig 1893.

Blätter für administrative Praxis, = Bl. f. a. Pr.

Entscheidungen des bayr. Verwaltungsgerichtshofes = V. G. H.

Verhandlungen des Landtags (der Kammern der Abgeordneten und der Reichsräte) = Verh. d. K. d. Abg. (R. R.)

Maier'sche und Neue M.'sche Generaliensammlung von 1800.

Döllinger'sche Verordnungensammlung.

Lipowsky, Geschichte der Schulen in Bayern, München 1825.

v. Freyberg, Pragm. Geschichte der bayr. Gesetzgebung und Verwaltung seit Max I., Leipzig 1838.

v. Dall' Armi, die Schullehrer in Bayern, Augsburg 1855.

Allgemeiner Teil.

I.

Geschichtliche Einleitung.

Die ersten Anfänge eines staatlichen deutschen Volksschulwesens gehen als vielversprechende Keime bereits in die Zeit Karls des Grossen zurück. Dieser Kaiser, der selbst erst im Mannesalter die Kunst des Lesens und Schreibens erlernte, richtete mit der ihm eigenen Energie einen allgemeinen Volksschulunterricht ein und verordnete, was davon untrennbar war, den kirchlichen Gebrauch der Landessprache. Durch Kapitulare von 801 und 802 wurden zunächst alle Priester, Eltern und Pathen verpflichtet, für die Unterweisung der Kinder im Glauben und Gebet des Herrn zu sorgen und durch Kapitulare von 804 harte Strafbestimmungen, Fasten und Geisseln, denjenigen angedroht, welche den erwähnten Geboten nicht nachkämen. Durch das Konzil von 813 zu Mainz wurden die Eltern sodann auch ausdrücklich verbunden, ihre Kinder in die Schule zu schicken, und die Geistlichen angehalten, Volksschulen zu errichten und die Jugend, ausser in den Gegenständen des Glaubens und des Kirchendienstes, auch im Lesen und Schreiben in der Landessprache zu unterrichten.

Der Volksschulunterricht erreichte aber schon mit dem Tode dieses Fürsten auf lange Zeit hinaus sein Ende.

Der mittelalterliche Staat der folgenden Jahrhunderte, der in erster Linie die persönliche Sicherheit und den rechtlichen Schutz der Unterthanen im Gegensatz zur Förderung ihrer materiellen und geistigen Wohlfahrt bezweckte,

überliess die Fürsorge für das Schulwesen der Kirche. Unter der Hand der Kirche nun wurden die Kloster- und Domschulen zunächst immer mehr zu Unterrichts-Anstalten für die Kleriker und diejenigen Knaben (pueri oblati), welche sich diesem Stande widmen wollten. Nur diese wurden auch im Lesen und Schreiben und ausserdem hauptsächlich in der kirchlichen Sprache, dem Lateinischen, unterrichtet. Der Unterricht des eigentlichen Volkes aber sank immer tiefer zu einer blossen Christenlehre herab. Für die Volksschulen dieser letzteren Art ist es bezeichnend, dass noch eine Provinzialsynode von 1570 zu Mecheln die Einführung von Sonntagsschulen verfügte und hiebei ausdrücklich erlaubte, dass „in denselben nebenbei auch Unterricht im Lesen und Schreiben erteilt werde".

Dieser Stand der Sache wurde auch nur wenig geändert, als seit dem 13. Jahrhundert in den aufblühenden Städten die sogenannten Rektorschulen errichtet wurden, in denen auch der Masse der Bürgerkinder wieder das Lesen und Schreiben gelehrt wurde. Das wichtigste war, dass die Rektoren dieser Schulen von dem Rat der Stadt gewöhnlich durch jährliche Kontrakte berufen wurden. Die Schulen blieben im übrigen grossenteils rein freiwillige Einrichtungen, deren Benützung ganz im Ermessen des einzelnen stand, und bewahrten jedenfalls fast durchweg insoferne ihren rein clerikalen Charakter, als auch die Aufsicht über diese Schulen ausschliesslich Sache der kirchlichen Behörden war. Die Lehrer wurden sogar an vielen Orten von den Pfarrern verköstigt und mussten bei der Geringfügigkeit ihrer Besoldungen und der Erträgnisse des Schulgeldes jedenfalls froh sein, als Kirchner und Organisten eine weitere Einnahmequelle zu erhalten.

Nur in ganz grossen Städten erscheinen bei zunehmender Schülerfrequenz auch reine Privatschulen als Privatunternehmen, an deren Spitze zünftige Schulmeister oder Schulhalter standen.

Die Armseligkeit des gesammten Schulwesens wie der Zustände jener Zeit wird grell beleuchtet durch eine Verordnung des Bischofs von Passau, vom 19. März 1248. Dort wurde vorgeschrieben: „Wenn Schulkinder umherziehen mit Waffen, so gebe man ihnen nichts; kommen sie allein oder zu zweien und bescheiden, so gebe man ihnen Gott zu Liebe einige Nahrung; sind sie aber ungestüm und frech und verlangen sie viel, so weise man sie ab“. Noch schlagender aber ist die Vorschrift einer Synode von Strassburg aus dem Jahre 1435, welche Strassenräuber, die Schüler anfallen, mit der kirchlichen Strafe der Exkommunikation zu bedrohen für nötig hielt.

Erst die religiösen Wirren der Reformationszeit lenkten auch die staatliche Verwaltung wieder auf das Schulwesen hin. Die staatliche Schulverwaltung trat so auch in Bayern zum ersten Mal unter Albrecht V. hervor, indem hier das Schulwesen als ein Gegenstand der „Regierungsfürsorge“ aufgezählt und in der „Landesordnung“ von 1553 unter einem eigenen Titel 10 des IV. Buchs behandelt wurde. Besonders bemerkenswerth ist hierin, dass man die abhanden gekommenen Schulen wieder aufrichten solle*). Schon vorher im Jahre 1548 und neuerdings in den Jahren 1569 und 1578 wurden auch eigene Schulordnungen**) erlassen. Alle diese staatlichen Vorschriften bezweckten indessen nicht sowohl eine Aenderung der bisherigen Schulorganisation und des kirchlichen Charakters der Schule, als vielmehr nur den Schutz des katholischen Glaubens, zu dessen Erhaltung im Sinne der heutigen Verfassung der bedrohten Kirche lediglich das bracchium saeculare geliehen wurde. Diese Auffassung der staatlichen Thätigkeit ergibt sich deutlich aus dem Grundsatze, „dass die Bildung des Menschen hauptsächlich auf dem Religionsunterrichte zu beruhen habe“ und „dass christkatholische

*) Vergl. M. Freiherrn v. Freyberg, pragm. Geschichte der bayr. Gesetzgebung, Bd. III S. 226.

**) Lipowsky, S. 180 und 219.

Schulen und Lehrer die besten Mittel seien, die Religion zu erhalten. Es sollten daher alle Schullehrer in Städten und auf dem Lande ihrer Aemter entsetzt und ausser Landes verwiesen werden, welche fremden Lehren huldigen".

Die staatliche Fürsorge für das Schulwesen wuchs noch mehr unter dem Herzog, späteren Kurfürsten Max I. Es ist wahrscheinlich, dass auch für ihn als das Haupt der katholischen Partei des Reiches und als überzeugungstreuesten Gegner der „widerwerttigen" evangelischen Religion in erster Linie der Schutz seiner Kirche das Ziel der staatlichen Schulverwaltung war. Seine Verordnungen gingen indessen jedenfalls weit über dieses Ziel hinaus. Erscheint es doch als die erstliche staatliche Normierung der Schulpflicht, wenn die Landes- und Polizeiordnung vom 29. September 1616 in Buch III tit. 10 vorschrieb, „dass Bauernkinder nicht über ihr 12. Lebensjahr hinaus in die Schule gehen, sondern nach diesem Alter zu andern Arbeiten, Diensten und Lernungen angehalten werden sollen"*). Dazu kommt die Anordnung, dass „in Städten und Märkten" und „grösseren Dörfern" überall Schulen errichtet werden sollen, und dass andererseits „die lateinischen Schulen in den Dörfern ganz und gar abgestellt, in den „schlechten" Märkten aber nicht anders zugelassen werden sollten, als wie man deren zur Erhaltung des Gottesdienstes und zur Lernung der Bürgerkinder bedürftig sei".

Weitaus das wichtigste aber war, dass Max I. bereits vorher durch ein Mandat von 1614**) die „Rentmeister" mit der Visitation der bestehenden Schulen beauftragt und hiemit zuerst den Grund zu einer staatlichen Oberaufsicht über das Schulwesen mit und neben den Kirchenbehörden gelegt hatte.

Die staatliche Fürsorge um das Schulwesen führte auch unter Ferdinand Maria (1651—1679) zu mehrfachen bedeutsamen Anordnungen. Abgesehen von einer Schulordnung

*) Frhr. v. Freyberg a. a. O. III. S. 294.
**) ibid. S. 301.

von 1659 machte es eine rentmeisterliche Instruktion vom 24. Dezember 1669 diesen Aemtern zur Pflicht, nur fromme gottesfürchtige Leute zu Schulmeistern auszuwählen*).

Auf der anderen Seite treten hier auch zum ersten Mal ernste Bestrebungen zur Aufbesserung der Lehrergehalte und Hebung der sozialen Stellung der Lehrer auf. Die erwähnte Instruktion befahl den Rentmeistern, „damit man auch um so eher gebildete und rechtschaffene Leute zu Lehrern erhalte, sich zu erkundigen, ob denselben nicht neben dem Quatembergelde eine jährliche Zulage von milden Stiftungen gereicht oder eine Spitalpfründe ledig gelassen und dem Schulmeister zugeteilt werden könnte". Ein Mandat vom gleichen Jahre**) ordnete sogar an, dafür zu sorgen, dass die Mindestgehalte der Lehrer in den Hauptstädten auf 400 fl., in den übrigen Städten und Märkten auf 300 fl. und in den Dörfern auf 200 fl. erhöht werden. Zu diesem Ende wurde ausdrücklich die thunlichste Vereinigung der Messner, Organisten und Kantordienste mit den Schulstellen anempfohlen und eine Beitragsleistung aus frommen Stiftungen, Legaten und Bruderschaften angeordnet. Schon in der mehrerwähnten Instruktion war auch erwähnt worden, dass „den Schullehrern in den Städten und Märkten der Rang gleich nach den Ratsfreunden gebühre".

Die staatliche Aufsicht über das Schulwesen wurde insofern verstärkt, als aus dem Rat der Städte und Märkte eigene Schulkommissionen entsendet werden sollten, die neben dem Pfarrer die Schule alle Quatember visitiren und nachsehen sollten, ob die Schulinstruktion befolgt werde".

Seit dieser Zeit blieb die Entwickelung des staatlichen Schulwesens ein volles Jahrhundert stehen. Zwar ergingen in den Jahren 1682 und 1738 wiederholt neue Schulordnungen, allein sie waren im wesentlichen doch nur

*) Dall' Armi S. 45.

**) Lipowsky S. 278 Note 2 etc.

Erneuerungen der Schulordnung von 1659 und 1669. Erst Max III. Joseph stellte mit einem Mandate vom 18. September 1770*) neue Grundsätze über die Organisation der Schulen, die Bildung und Prüfung der Lehrer und die Herstellung eines erhöhten Ansehens derselben auf und legte damit den Grund zu einer vollständigen Umgestaltung des Schulwesens. Die Schulen wurden hiedurch in sechs Klassen eingeteilt und das Schulwesen dem geistlichen Rate und dessen Schuldirektorium unterstellt. Die Annahme der Lehrer wurde von einer Prüfung derselben vor dem Schuldirektorium abhängig gemacht. Durch eine weitere Verordnung vom 25. Juni desselben Jahres wurde neuerdings auf eine thunlichst regelmässige Vereinigung des Messner- und Schulhalterdienstes zur Aufbesserung der Lehrer hingewiesen**).

Ganz besonders bedeutsam aber war es, dass ein Mandat vom Februar 1771 den Grundsatz des allgemeinen Schulzwangs proklamirte***).

Durch den Kurfürsten Karl Theodor wurde in der Folge die Reform des Schulwesens in der Weise fortgesetzt, dass für dieses neben dem geistlichen Rat eine besondere Oberbehörde, in der Schulkuratel, geschaffen und diesem durch Rescript vom 19. November 1781†) insbesondere auch das Volksschulwesen untergeordnet wurde. Ein Mandat vom 4. Oktober 1783††) wies die Behörden neuerdings an, auf die Verbesserung des Lehrereinkommens Bedacht zu nehmen und eine Verordnung vom 3. Januar 1795†††) erneuerte die älteren Bestimmungen über die allgemeine Schulpflicht und setzte deren Dauer fest. Darüber hinaus wurde sogar die staatliche Prüfung der Privatlehrer angeordnet und die Bildung besonderer Schulaufsichtsbehörden in den Lokalschulkommissionen verfügt, die aus

*) Ges. S. v. 1771 S. 475. Dall' Armi S. 50.
**) G. K. Mayr., Sammlg. 1784 S. 1102.
***) G. K. Mayr., S. 1784 II. S. 834.
†) ibid. S. 979.
††) ibid. S. 1137.
†††) Mayr., S. 1788 IV. S. 1797.

kurfürstlichen Beamten, dem Ortspfarrer und zwei Abgesandten des Magistrats zusammengesetzt sein sollten.

Durch alle diese verschiedenen Maassnahmen wurde es allerdings erreicht, dass kurz nach dem Eintritt des 19. Jahrhunderts eine kurfürstliche Entschliessung vom 26. November 1804 die Schulgesetzgebung und die Leitung des Schulwesens als einer „weltlichen Regierungsanstalt“ ausschliesslich dem Staate vindiciren konnte.

Das hier ausgesprochene Princip war schon vorher im Zusammenhang mit der allgemeinen Centralisierungspolitik des Grafen Montgelas dadurch auf die Spitze getrieben worden, dass die Ernennung aller Lehrer dem Könige, bezw. seinem Ministerium übertragen, bezw. vorbehalten wurde.

In der Folge wurden zunächst durch die Verordnungen vom 23. Dezember 1802 und 12. September 1803 neue Bestimmungen über die Werk- und Feiertagsschulpflicht aufgestellt. Die jetzt geltenden Bestimmungen in dieser Hinsicht beruhen nunmehr auf Art. 58 des bayr. Polizeistrafgesetzbuchs.

Auch die Grundsätze über die Sprengelbildung haben im Laufe des Jahrhunderts mehrfach gewechselt, ohne indessen an dem staatlichen Charakter der Schule eine Aenderung hervorzurufen. Es ist in dieser Hinsicht nur hervorzuheben, dass der Schulsprengel nicht mehr wie nach der Verordnung vom 22. Januar 1815 durch den Pfarrsprengel, sondern seit den kgl. Verordnungen vom 26. August 1873, bezw. 29. August 1883 durch die Gemeindemarkung bestimmt wird.

In dritter Linie wurden seitdem auch die staatlichen Schulverwaltungsbehörden neu organisiert und ihre Befugnisse unter die Lokalschulinspektionen, die Distriktsschulinspektionen, die Kreisregierungen und das Staatsministerium des Innern vertheilt*). Als besonders wichtig genügt es hierbei zu bemerken, dass die Anstellung der

*) Englmann § 6 ff.

Lehrer seit dem Jahre 1815 und zumal nach § 46 der Formationsverordnung vom 17. Februar 1825 von der Zentralbehörde an die Kreisregierungen überging.

Die kirchlichen Oberbehörden wurden hiedurch indessen nicht vollständig von der Mitwirkung beim Volksschulwesen ausgeschlossen, ihre Befugnisse aber in zahlreichen Einzelvorschriften und unabbrüchig des Vorrangs der staatlichen Schulverwaltungsbehörden genauer bestimmt. Gerade dieses Verhältnisses wegen sind im Laufe des Jahrhunderts seit dem Bestand der Verfassung und damit der Kammer der Abgeordneten und Reichsräte mehrfache, zum Teil heftige Parteikämpfe unter den Ständen selbst und mit der Regierung durchgefochten worden. Bezüglich dieser Verhältnisse darf hier wohl kurz auf die ausführlichen Darstellungen in Seydels bayerischem Staatsrecht Bd. VI 2 verwiesen werden.

Die sonstigen Neuerungen seit dem Beginne dieses Jahrhunderts betreffen fast ausschliesslich Bestrebungen zur finanziellen Aufbesserung der Lehrer und die gesetzliche Regelung der Aufbringung des Schulbedarfs.

II.

Die geschichtliche Entwickelung der Deckung des Schulbedarfs im besonderen.

Die Aufbringung des Schulbedarfs war in der älteren Zeit nur insoweit eine Verbindlichkeit der Gemeinden, als diese sie freiwillig übernommen hatten. Die Deckung derselben erfolgte im übrigen, wie bereits oben bemerkt wurde, aus frommen Stiftungen und Vermächtnissen, sowie Geld- und Naturalleistungen der Schüler; bezüglich der Lehrergehalte wurde hiebei auch eine möglichst regelmässige Vereinigung des Schul- und Kirchendienstes durchgeführt. Seit der Einführung des allgemeinen Schulzwangs konnten indessen diese Mittel aus leicht begreiflichen Gründen nicht mehr genügen und es wurden deshalb schon durch die kurfürstlichen Entschliessungen vom 5. Februar 1771 und 4. Oktober 1783*) die damals den Gemeindeverband repräsentirenden Ortsobrigkeiten angewiesen, den Aufwand für die Schulen auf die Gemeindekasse als gesetzliche Last zu übernehmen. Inhaltlich dieser Verordnung und der mit ihnen zusammenhängenden Verordnungen, insbesondere jener vom 17. April 1802**) lag den Ortsgemeinden so zunächst die Herstellung der Schulhäuser, deren bauliche Unterhaltung und die Beschaffung der Realexistenz im allgemeinen und die Ergänzung der Lehrergehalte „zu einem hinlänglichen Unterhalte“ ob.

Durch das Edikt über das Gemeindewesen vom 24. September 1808 wurden der Begriff der Gemeinden und ihre Rechte und Verbindlichkeiten neu geregelt. Als eine solche wurde auch in § 130 diejenige Ausgabe bezeichnet, welche

*) Mayr. Generaliensammlg. v. 1771 S. 475 u. 1784 Bd. II S. 831 und 1167.

**) Regierungsblatt 1802 S. 302.

die Gemeinden zur Ergänzung der Unterrichtsanstalten zu leisten haben. Das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 gab die hierher bezüglichen Bestimmungen in den § 24, 34, 66, 94, 101 und 102; an diesen Bestimmungen wurde auch durch das Gesetz vom 1. Juli 1834 nichts geändert. Beide betrachteten die Deckung des gesammten Schulaufwands gleichfalls als eine gesetzliche Obliegenheit der Gemeinden. Im Zusammenhang damit erklärte auch das Gesetz vom 22. Juli 1819 die Erhebung von Umlagen für den Neubau und zur Reparatur von Schulhäusern, zur Anschaffung von Schulrequisiten, sowie zur Unterhaltsergänzung der Schullehrer etc., kurzum für Schulzwecke, für zulässig. In der Folgezeit wurde auf mehrfaches Andrängen des Landtags das Finanzrecht der Volksschulen durch das Gesetz vom 10. November 1861 geregelt. Das Finanzrecht der Volksschulen sollte durch das allgemeine Schulgesetz von 1867 neu geregelt werden. Der Widerstand der Reichsratskammer verhinderte indessen die Annahme des Entwurfs und so musste Bayern bis zur Stunde nicht nur einer zusammenfassenden Regelung des gesammten Schulwesens, sondern auch einer besseren Ausbildung des Finanzrechts der Volksschulen entbehren.

III.

Der Rahmen der folgenden Darstellung.

Die folgenden Erörterungen betreffen nicht die Organisation der staatlichen Schulverwaltungsbehörden oder ihr Verhältnis zur Kirche oder die rechtliche Stellung der Lehrer im allgemeinen oder andere Fragen der Einrichtung der Schule. Dieselben beabsichtigen aber auch nach ihrem ganzen Zwecke nicht eine vollständige Darlegung des Finanzrechts der Volksschulen zu sein. Dieselben heben vielmehr aus diesem letzteren Gebiete nur einige Fragen heraus, die als principielle Streitfragen bezüglich der Beziehungen der Gemeinden zum Schulaufwand gelten können. Die folgenden Darstellungen beschäftigen sich hienach in erster Linie mit dem Träger des Schulaufwands und werden hiebei insbesondere zu der Frage nach dem Träger des Schulaufwands bei Sprengelschulen Stellung nehmen. Dieselben beabsichtigen sodann die Voraussetzungen der zwangsweisen Errichtung neuer Schulen und Lehrstellen und die Verpflichtungen der Gemeinden aus den Gehaltsansprüchen der Lehrer und die Grundsätze über die Höhe des sonstigen Aufwands für die Einrichtung und den Unterhalt der Schulen als die wichtigsten Principienfragen bezüglich des Umfangs des gemeindlichen Schulaufwands zu erörtern. In letzter Linie endlich wird die folgende Darstellung die Aufbringung des gemeindlichen Schulaufwands im engeren Sinne behandeln und hiebei insbesondere zu der Frage nach der Tragweite des Art. V des Umlagengesetzes vom 22. Juli 1819 Stellung nehmen.

Bezüglich des Umfangs des gemeindlichen Schulbedarfs und dessen Aufbringung ist hiebei folgendes hervorzuheben: Die Gemeinden haben zur Deckung ihres

Schulaufwands mehrfache besondere Einnahmequellen: in erster Linie die Leistungen, welche Dritte vermöge privatrechtlicher Verpflichtungen zu Gunsten der Schulen zu machen haben, daneben die Renten der für Schulzwecke bestehenden örtlichen Stiftungen, die Erträgnisse der Schulgärten und Schulgründe, ferner nach gesetzlichem Anschlag die Lehrerwohnungen und eine Reihe besonderer, für Schulzwecke anfallender Einnahmen, unter ihnen besonders das Schulgeld und die in den Lehrergehalt einzurechnenden Nebenbezüge aus den mit dem Schuldienste ständig verbundenen Kirchendiensten u. a. m.*) Die folgende Erörterung muss indessen ein näheres Eingehen auf die durch solche primären Deckungsmittel veranlassten Streitfragen einer späteren Erweiterung dieser Studie vorbehalten. Unsere Darstellung wird sich vielmehr innerhalb des oben gezogenen Rahmens nur mit demjenigen Teile des Schulaufwands beschäftigen, der auch in letzter Linie von der Gemeinde als solcher zutragen ist.

---

*) Vergl. Englmann § 174.

Spezieller Teil.

A. Die Träger des Volkschulaufwandes.

Die bayerischen Volksschulen sind zum mindesten seit dem Beginne des 19. Jahrhunderts aus ihrer früheren engen Verbindung mit der Kirche und ihren Einrichtungen losgelöst und staatliche Unterrichtsanstalten geworden, deren Errichtung, Organisation und Leitung ausschliesslich dem Staate zukommt*). Diese Thatsache würde es nahe legen, dass auch der Aufwand für die Volksschulen als eine Staatslast aus der Staatskasse bestritten würde und es ist an sich folgerichtig, wenn gewisse politische Parteien aus dem Charakter der Volksschule als einer Staatsanstalt, die Forderung ableiten, dass der Staat auch die sämmtlichen Kosten derselben übernehme. Allein in Wahrheit ist die Tilgung der Kosten der Volksschulen aus Staatsmitteln weder eine nothwendige Voraussetzung oder Folge des Charakters der Schule als einer Staatsanstalt, noch dem geltenden bayerischem Rechte entsprechend. Hieraus nun ergiebt sich die Frage: Wer ist dem Staate gegenüber diejenige (physische oder) juristische Person, die rechtlich verbunden ist, den Aufwand für die Volksschulen zu bestreiten?

Diese Person nennen wir Träger des Schulaufwands und verstehen hierunter diejenige Rechtspersönlichkeit, an welche der Staat wegen der Zahlung der Volksschulkosten sich zu halten hat, die durch das Gesetz zur Deckung

*) V. G. H. Bd. XIV S. 127.

derselben bestimmt ist, wobei indessen keineswegs vorausgesetzt wird, dass diese Person den betreffenden Aufwand auch in letzter Linie aus ihrem Einkommen oder Vermögen nimmt und nicht vielmehr auf andere Schultern abwälzt.

Das bayerische Schulbedarfsgesetz nun vom 10. November 1861 enthält in seinem grundlegenden Artikel 1 die Bestimmung: „Die deutschen Schulen sind Gemeinde-Anstalten und es liegt deshalb die Verpflichtung zur Bestreitung des gesammten Aufwandes für die Errichtung und für den Unterhalt derselben, vorbehaltlich der Bestimmungen der Artikel 6 und 7 den politischen Gemeinden insoweit ob, als nicht dieser Aufwand von Dritten vermöge privatrechtlicher Verpflichtung geleistet werden muss, oder aus den für Schulzwecke bestehenden örtlichen Stiftungen, oder aus den für diese Zwecke bestimmten besonderen Einnahmen gedeckt ist".

Durch diese Bestimmung sind als Träger des Schulaufwands einzig und allein die Ortsgemeinden im Sinne der Gemeindeordnungen verpflichtet worden*). Nach der unglücklichen Fassung des Gesetzes könnte es allerdings scheinen, als ob der Gesetzgeber durch den Vorbehalt der Leistungen Dritter vermöge privatrechtlicher Verpflichttungen, sowie der Aufwendungen für die Volksschulen aus Stiftungen und besonderen Einnahmen die öffentlich rechtliche Verpflichtung der Ortsgemeinden zur Aufbringung des gesammten Schulaufwandes in dem Sinne einschränken wollte, dass diese letzteren ihre Verpflichtung gegenüber dem Staate mit der Behauptung ablehnen könnten, dass ein Dritter privatrechtlich zur Uebernahme jenes Aufwandes verpflichtet oder die Möglichkeit der Deckung aus Stiftungsmitteln oder besonderen Einnahmen vorhanden sei. Trotzdem ist es zweifellos und auch nicht mehr bestritten, dass die öffentlich rechtliche Verbindlichkeit der Ortsgemeinden zur Aufbringung des Schulbedarfs durch privatrechtliche Verbindlichkeiten Dritter nicht berührt wird und

*) V. G. H. XI S. 239.

als die einzig primäre besteht. Die öffentlich rechtliche Verbindlichkeit der Ortsgemeinde, die vor dem Bestand derartiger privatrechtlicher Verbindlichkeiten oder sonstiger Einnahmequellen begründet war, ist nothwendig, auch von dem Fortbestand der letzteren unabhängig. Die Gemeinden haben daher sofort auch für jeden, gleichviel aus welchem Grunde eintretenden Ausfall einer derartigen Einnahmequelle einzutreten*). Die Leistungen der privatrechtlich verpflichteten, sowie die Zuflüsse aus Stiftungen und sonstigen Einnahmen für Schulzwecke mindern nur den thatsächlichen Aufwand aus Gemeindemitteln, nicht aber rechtlich den Umfang der gemeindlichen Schullast. Die Gemeinden können deshalb die Erfüllung ihrer Leistungspflicht weder von der vorherigen fruchtlosen Inangriffnahme des Dritten abhängig machen, noch für ihre Leistung Aufschub verlangen, bis sie ihrerseits den Streit wegen der gegen Dritte erhobenen Ansprüche zum Austrag gebracht haben**).

Die Frage nach dem Träger des Schulaufwandes wird nun dadurch verwickelt, dass nicht jede Ortsgemeinde eine eigene Schule besitzt und mit ihrer ganzen Gemeindemarkung für sich allein einen Schulsprengel bildet. Das Leben zeigt vielmehr gerade auf diesem Gebiete eine bunte Abwechselung. Neben den Schulen, deren Sprengel mit der Gemeindemarkung zusammenfallen, bestehen andere, deren Sprengel die gesammten Gemeindemarkungen mehrerer Ortsgemeinden oder die Markung einer Gemeinde nebst Teilen einer Nachbargemeinde oder endlich nur Teile mehrerer Gemeinden umschliessen.

Nach der herrschenden Meinung nun, der sich insbesondere auch der bayerische Verwaltungsgerichtshof anschliesst, obliegt der Schulaufwand für solche Schulen, deren Sprengel die Gemarkungen mehrerer Ortsgemeinden ganz oder teilweise umfasst und die wir im folgenden

*) V. G. H. Bd. X S. 319.

**) Seydel b. St. R. Bd. VI S. 446.

der Praxis entsprechend kurzweg Sprengelschulen nennen, nicht den betheiligten Ortsgemeinden, sondern dem Schulsprengel als solchem*). Die Bedeutung dieser Rechtsanschauung beruht darin, dass die Summe, welche bei der Verteilung des Schulbedarfs auf die einzelnen geographischen Sektionen entfällt, aus denen sich der Schulsprengel susammensetzt, in jenen Gemeinden, die nicht mit ihrer ganzen Markung eine solche Sektion bilden, im Falle der Erschöpfung anderer Deckungsmittel nicht durch Umlagen der gesammten Gemeinde, sondern nur der Sprengelbeteiligten aufzubringen ist. Als Betheiligte werden hiebei in erster Linie diejenigen erachtet, auf deren Familien sich der Schulsprengel erstreckt, dann aber auch diejenigen, welche durch ihren Grund- oder Hausbesitz zum Sprengel gehören.

Dem gegenüber hat nun Seydel in einem Aufsatze in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXXVIII, S. 84—86 und ebenso in seinem Buche: „Bayerisches Staatsrecht“ Bd. VI S. 452 die Anschauung vertreten, dass auch derjenige Teil des Gesammtaufwands für eine Sprengelschule, welcher nach dem Vorgesagten auf eine nicht mit ihrer ganzen Markung, sondern nur mit Teilen derselben dem Sprengel zugehörigen Gemeinde trifft, nicht dem sprengelzugehörigen Bestandteil der Ortsgemeinde, bezw. den Beteiligten im obenbezeichneten Sinne zur Aufbringung obliege, sondern einen Ausgabeposten des Haushaltes der ganzen, am Schulsprengel beteiligten Gemeinde bilde. Der Beitrag für die Sprengelschule stellt hienach auch für die nur teilweise sprengelangehörigen Ortsgemeinden nur eine Schuldigkeit der Gemeinde dar, die sich von den übrigen Gemeindeschuldigkeiten in keiner Weise unterscheidet, und neben allen andern Ausgabsposten in den Gemeindevoranschlag aufzunehmen und aus der einheitlichen Gemeindekasse zu bestreiten ist. Eine gesonderte Umlage

*) Bl. f. a. Pr. Bd. 21 S. 272 ff. V. G. H. Bd. III S. 561 und XV S. 86.

für den Sprengelbestandteil zu Lasten der jeweils Sprengelbeteiligten ist hienach undenkbar; es gibt vielmehr nur eine einheitliche Umlage der Gemeinde für ihren Gesammtbedarf, wenn auch die Beitragssumme der einzelnen, verschiedenen Sprengelschulen zugehörigen Bestandteile, bezw. Beteiligten ganz verschiedene Grössen darstellt*).

Eine eingehende Prüfung beider Rechtsanschauungen führt zu folgender Betrachtung:

Die Ueberbürdung der Sprengelschulkosten auf die einzelnen Bestandteile des Sprengels (bezw. die oben bezeichneten Betheiligten) ohne Beiziehung der mit Markungsteilen zugehörigen Ortsgemeinden als solcher, entspricht zweifelsohne der allgemeinen Uebung vor Erlass des Schulbedarfsgesetzes vom 10. November 1861. Die Motive**) zu dem Entwurf dieses Gesetzes erklären ausdrücklich: „Es entwickelte sich der Begriff der Schulgemeinden gleichbedeutend mit Schulsprengeln, obschon derselbe durch die Gesetzgebung nirgends anerkannt ist".

Die Verpflichtung zur Unterhaltung der Sprengelschulen wurde als auf den Schulangehörigen in ihrer Gesammtheit ruhend betrachtet und nach Analogie der politischen Gemeinden haben solche Schulverbände durch Stiftungen mitunter (sogar!) gemeinschaftliches Vermögen erworben.

Es ist weiter richtig, dass der Entwurf des Schulbedarfsgesetzes von 1861 die damalige Uebung gesetzlich festlegen wollte. Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs verfügte: „Wo der Schulsprengel mit dem Bezirke der politischen Gemeinde nicht zusammenfällt, obliegt die Bestreitung des gesammten Aufwands für die Errichtung und Unterhaltung der deutschen Schulen dem Schulsprengel"***).

Auch der zur Beratung des Entwurfs berufene Ausschuss der Abgeordnetenkammer hielt zunächst wenigstens

*) Bl. f. a. Pr., Bd. 38 S 42.

**) Vergl. Verh. der K. d. A. 1859/61 Beil. Bd. VI S. 18.

***) Verh. der K. B. Abg. 1859/61. Beil. Bd. VI S. 16.

diese Regelung der Aufbringung der Sprengelschulkosten zweifelsohne bei. Er lehnte den Antrag des Referenten, bei Sprengelschulen „die durch die Fundationsbezüge das Schulgeld und etwaige Kreiszuschüsse nicht gedeckten Kosten auf die einzelnen politischen Gemeinden nach Verhältnis der Steuer der beteiligten Gemeindeglieder zu verteilen", einstimmig ab und nahm den Abs. 2 des Art. 1 nach dem Entwurfe an*).

Im Verlaufe der späteren Ausschussverhandlungen wurde nun allerdings die Streichung des oben erwähnten Abs. 2 des Art. 1 beschlossen und eine Einigung dahin erzielt, dass hiefür in den Art. 1 „der Vorbehalt desjenigen Artikels einzustellen sei, der die Verhältnisse eines mit dem politischen Gemeindeverband nicht zusammenfallenden Schulsprengels regelt"**). Dieser Artikel wurde in der Folge Art. 7 des Gesetzes, der indessen nur in unklarer Weise in Abs. 3 die folgende Bestimmung trifft: „Für die Aufbringung des von den einzelnen Bestandteilen des Schulsprengels für die Schule zu leistenden Betrags hat die betreffende Gemeindebehörde zu sorgen". Diese Gesetzesvorschrift erscheint nun den Vertretern der herrschenden Ansicht lediglich als eine „redaktionelle Aenderung"***) und Umgestaltung der in Abs. 2 des ursprünglichen Art. 1 des Entwurfs enthaltenen Normen. Wie hier dem Schulsprengel die Verpflichtung zur Aufbringung des nothwendigen Schulaufwands expressis verbis obgelegen sei, so spreche nunmehr auch Art. 7 Abs. 3 „von dem, von den einzelnen Bestandteilen zu leistenden Betrag". Es ist kein Zweifel, dass diese Auslegung des Gesetzes um so mehr für sich hat, als einmal der Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 a. a. O. darauf hinweist und andererseits auch der Vorbehalt in Art. 1 des Gesetzes, durch welchen auf Art. 7 verwiesen ist, einen Gegensatz in der Aufbringung des

*) Verh. d. K. d. Abg.: 1859/61 Beil. Band VI S. 206.
**) ibid. Beil. Bd. VII S. 207.
***) Bl. f. a. Pr. Bd. XXI S. 280.

Schulaufwands für Sprengel- und anderen Schulen zu bedingen scheint. Dieser Ansicht steht hiebei noch ferner zur Seite, dass das Protokoll des Kammerausschusses vom 24. September 1861 den gewiss verfänglichen Vortrag enthält:*) „Bezüglich der Art und Weise der Austeilung und Erhebung der Umlagen (für Sprengelschulen) sprach man sich einstimmig dahin aus, dass die Schulsprengelvertretung den Betrag der Grund-, Haus- und Gewerbesteuer der sämmtlichen in die Gemeinde eingeschulten Mitglieder zusammenzustellen und nach dem Verhältnis der Gesammtsteuer diejenigen Beiträge, welche von den Mitgliedern der auswärtigen Bestandteile des Schulsprengels geleistet werden müssen, nach diesen Bestandteilen zusammenzusetzen und den Gesammtbetrag der von den einzelnen Bestandteilen zuzuschiessenden Umlage der Gemeindebehörde des Orts, zu welchem der Bestandteil gehört, bekannt zu geben habe". Es ist hier thatsächlich immer von Leistungen der einzelnen Bestandteile, nicht aber der beteiligten Ortsgemeinden als solcher die Rede. Zu Gunsten der herrschenden Ansicht kommt noch weiter hinzu, dass eine Kultusministerialentschliessung vom 17. Februar 1862**), also eine fast unmittelbar nach Erlass des Schulbedarfs-Gesetzes ergangene, sich dahin ausspricht, dass der Artikel 7 des Gesetzes die Aufbringung des Schulbedarfs-Gesetzes auf die beteiligten politischen Gemeinden, bezw. deren einschlägige Bestandteile überweist. In letzter Linie endlich mag auch dieses noch erwähnt werden, dass auch der Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen im Jahre 1867 an der Ueberbürdung der Sprengelschulkosten auf den Sprengel, bezw. seine Bestandteile als solche festgehalten und mit dieser Regelung die Zustimmung der beiden Kammern des Landtags gefunden hat***).

*) K. d. Abg. 1859/61 Beil. Bd. VII S. 210.

**) Schwäbisches Kreisamtsblatt 1862 S. 372.

***) Verh. K. d. Abg.: 1866/68 Beil. Bd. III S. 28 u. 29; Beil. Bd. V S. 228 u. 249; Sten. Ber. Bd. V S. 361 ff.; Verh. d. K. d. R. R. Prot. Bd. VIII S. 256.

So zahlreich nun auch nach dem Vorgesagten die Gründe der herrschenden Meinung sind, so verdient doch die Meinung Seydels den Vorzug, wonach der Schulaufwand auch bei Sprengelschulen den beteiligten Ortsgemeinden im oben erörterten Sinne obliegt*).

Es ist vor allem klar, dass 1. die gegenteilige Uebung v o r Erlass des Schulbedarfsgesetzes vom 10. November 1861, 2. der gegenteilige Vorschlag dieses Gesetzentwurfs und 3. die gegenteilige Normierung der Kostendeckung der Sprengelschulen durch den Gesetzentwurf über das Volksschulwesen vom Jahre 1867 bei der Entscheidung für die eine oder andere Rechtsanschauung keine ausschlaggebende Bedeutung in dieser Frage besitzen können, weil heute nur gilt und noch gilt, was das Gesetz vom 10. November 1861 bestimmt hat. Auch der Aufstellung der obenerwähnten Kultusministerialentschliessung vom 17. Februar 1862 ist hier kein grösseres Gewicht beizumessen, da derselben nur die Natur einer dienstlichen, nicht einer gesetzgeberischen Anweisung zukommt und sie dem Gesetze also keinen Inhalt verleihen kann, den es nicht in sich selber trägt. Hienach ergibt sich die Notwendigkeit, die geltenden Bestimmungen ausschliesslich und allein aus dem Gesetze (vom 10. November 1861) und den ihm zu Grunde liegenden Verhandlungen der Gesetzgebungsfaktoren herzuleiten. Die Heranziehung der letzteren rechtfertigt sich hiebei insbesondere in der Erwägung, dass die Norm des hier fraglichen Abs. 3 des Art. 7: „Für die Aufbringung des von den einzelnen Bestandteilen des Schulsprengels für die Schule zu leistenden Betrags hat die betreffende Gemeindebehörde zu sorgen", jedenfalls dunkel und zweideutig ist. Nach ihrem Wortlaut lässt sich jedenfalls nämlich zweifeln, ob ihre Bestimmung mehr die Bezeichnung der Bestandteile des Sprengels als der Zahlungspflichtigen oder mehr und ausschliesslich die Aufstellung der Gemeindebehörde

*) So auch Ludhard, Bl. f. a. Pr. Bd. 38 S. 241.

als der Einhebungsbehörde im Gegensatz zur Schulsprengel-Vertretung bezweckt. In solchen Fällen aber ist die Heranziehung der Kammerverhandlungen als Auslegungsbehelfen für die Handhabung des Gesetzes nicht nur erlaubt, sondern zudem geboten.

Bei Benützung dieser Quellen nun ergibt sich folgendes: Es wurde oben bereits erwähnt, dass der Schulgesetzentwurf in dem grundlegenden Artikel 1 vorschlug: „Wo der Schulsprengel mit dem Bezirk der politischen Gemeinde nicht zusammenfällt, obliegt diese Verpflichtung (zur Bestreitung des gesammten Aufwands für die Volksschulen) dem Schulsprengel". (Abs. 2.) Die Motive weisen zu seiner Begründung auf die historisch gewordenen Verhältnisse hin. Als Beitragspflichtige waren hienach nicht die beteiligten Ortsgemeinden als ganze, sondern nur die innerhalb der Ortsgemeinde Sprengelangehörigen ins Auge gefasst. Hiemit sollten die Schulgemeinden, die sich bisher ohne jede gesetzliche Grundlage ausgebildet hatten, zu einer gesetzlichen Einrichtung werden*). Die Entwickelung war nun folgende: Dekan Lang als Referent des III. Ausschusses der Abgeordnetenkammer beantragte zunächst in der Sitzung vom 13. September 1861, „die beiden Absätze des Art. 1 von einander zu trennen, den Abs. 2 und die dazu gehörige, in Art. 3 Abs. 2 des Entwurfs enthaltene Materie (über die Verteilung des Schulaufwands für Sprengelschulen durch die Schulsprengelverwaltung) in einem besonderen Artikel zu behandeln und den Art. 2 Abs. 1 mit in die Bestimmung des Art. 1 aufzunehmen". Die Beratung und Beschlussfassung über den Art. 1 Abs. 2 wurde nun bis zu dem Zeitpunkte verschoben, wo der entsprechende Artikel nach der Fassung der Vorschläge des Referenten zur Feststellung zu kommen habe. Auch Art. 3 des Entwurfs beantragte der Referent an dieser Stelle nicht aufzunehmen, sondern zurückzustellen. Der Ausschuss selbst ging auch hier vorbehaltlich der seinerzeitigen

*) Vergl. K. d. Abg. 1859/61, Beil. Bd. VI S. 18.

Beschlussfassung über die Redaktion und die Stellung der einzelnen Artikel auf die Vorschläge des Referenten ein.

Diese Zerreissung des grundlegenden, in seinen Bestimmungen zweifellos klaren Art. 1 des Entwurfs erfolgte bis hieher thatsächlich nur aus „redaktionellen Erwägungen"; andere Gründe wenigstens sind nicht erkenntlich.

Am folgenden Tage nun gelangte zunächst der Ausschussreferent zu einer durchaus anderen Stellung. In der Vormittagssitzung des 14. September schlug derselbe vor, für die Sprengelschulen den Art. 3 Abs. 2 als selbstständigen Artikel in folgender Fassung in das Gesetz einzureihen: „Besteht der Sprengel einer Schule aus mehreren politischen Gemeinden oder Teilen von solchen, so sind die nach Abzug etwaiger Fundationsbezüge etc. noch zu deckenden Kosten der Schule nach Verhältnis der Steuer der beteiligten Gemeindeglieder zu verteilen und von diesen Gemeinden nach der im vorigen Artikel angegebenen Weise aufzubringen". Dieser Vorschlag des Ausschussreferenten enthielt gegenüber dem Gesetzentwurf ein augenscheinlichen und vollständigen Systemwechsel. Während nach dem Entwurf der Aufwand für die Sprengelschulen dem Sprengel, d. h. den einzelnen Bestandteilen des Sprengels, bezw. den Sprengelangehörigen als solchen aufgeladen war, brachte dieser Vorschlag des Referenten es ebenso deutlich zum Ausdruck, dass auch bei Sprengelschulen, wenngleich einzelne Gemeinden nur mit Teilen ihrer Markung dem Sprengel zugehörten, doch die ganzen Gemeinden hiezu beitragspflichtig sein sollten.

Der Absatz 2 des Art. 1 des Entwurfs wurde hiemit nicht mehr bloss aus redaktionellen Gründen „versetzt", sondern als principwidrig aufgehoben. Die Gründe für diesen über Nacht vollführten Frontwechsel des Referenten sind aus den Verhandlungsprotokollen nicht zu entnehmen. Die Deutlichkeit des Antrags ist indessen so gross, dass die Ausschussmitglieder den Frontwechsel ihres Referenten zweifellos nicht übersehen konnten. Dieser Antrag wurde

zunächst einstimmig abgelehnt und beschlossen, den Abs. 2 des Art. 1 nach dem Entwurfe anzunehmen.

In der zweiten Lesung des Ausschusses nun, die am 24. September 1861 stattfand, wurde neuerdings in Anregung gebracht, „ob es nicht zweckmässig sei, den Absatz 2 des Art. 1 zu streichen und die Bestimmung desselben durch die Bezugnahme auf denjenigen Artikel zu ersetzen, der bezüglich der Schulsprengel in den Gesetzentwurf eingestellt werden wird". Der Ausschuss trat nun nochmals über diese Frage in Beratung und einigte sich sodann dahin: „den Absatz 2 zu streichen und dafür in den Artikel den Vorbehalt desjenigen Artikels einzustellen, der die Verhältnisse der Mitglieder eines mit dem politischen Gemeindeverband nicht zusammenfallenden Schulsprengels regelt". Es ist zuzugeben, dass dieser Wortlaut der Anregung und des Beschlusses für die Zerreissung des Art. 1 aus rein redaktionellen Gründen ohne Beseitigung der Zahlungspflicht der Sprengelschulbestandteile als solcher im Gegensatz zu den beteiligten Gemeinden zu sprechen scheint. Insbesondere der Vorbehalt des Artikels über die Verhältnisse der Sprengelschulen scheint thatsächlich den materiellen Inhalt des Abs. 2 des Art. 1 des Entwurfs aufrecht zu halten. Die herrschende Meinung übersieht indessen das Mittelglied, das obige Anregung und den hierauf gefassten Beschluss verbindet und das die Absicht des Beschlusses mit klaren Worten ausser Zweifel stellt: Die Verhandlungsprotokolle bezeichnen nämlich im unmittelbaren Anschlusse an die fragliche Anregung und unmittelbar vor der Festlegung des Beschlusses als Grund desselben, dass „es zweckmässig und notwendig sei, den Grundgedanken des Gesetzes „„die deutschen Schulen sind Gemeindeanstalten und es liegt deshalb die Verpflichtung zur Bestreitung des Aufwandes für dieselben den politischen Gemeinden ob"", in seiner vollen Reinheit und Klarheit aufrecht zu halten".

Mit dieser Erklärung ist die Anschauung, dass der in Art. 1 angesetzte Vorbehalt eines späteren Artikels über die Verhältnisse der Sprengelschule den materiellen Inhalt des ursprünglichen Abs. 2 aufrecht erhalten habe, schlechterdings nicht zu verneinen. Die volle Reinheit, die volle Klarheit jenes Grundgedankens schliesst für sich allein von vorneherein jede Ausnahme aus. Dazu kommt, dass das Wort: die Schulen sind Gemeindeanstalten, d. h. sie sind eine finanzielle Last der Gemeinden, von da an den „Zauber eines Schlagwortes“ gewonnen hat und dass vollends die Verhandlungen des Ausschusses und des Plenums der Kammer für die hier vertretene Ansicht noch schlagende Beweise bieten. Der Ausschuss sprach sich bei der Beratung des mit dem gestrichenen Abs. 2 des Art. 1 eng zusammenhängenden Art. 3 Abs. 2 in der Nachmittags-Sitzung des 24. September widerholt und einstimmig dahin aus, „den Charakter auch der Sprengelschule als einer Anstalt der politischen Gemeinden aufrecht zu erhalten“ und auch der vom Abgeordneten Lang im Namen des dritten Ausschusses dem Plenum der Kammer erstattete Vortrag wiederholt, dass der Ausschuss „das an die Spitze des Gesetzes gestellte Princip in seiner ganzen Integrität zu bewahren und durchzuführen sich bemühte“. Speziell zu Art. 1 aber bemerkt das Gutachten des Referenten: „Im Abs. 1 dieses Artikels wird als Princip aufgestellt: „„Die Schulen sind Gemeindeanstalten (d. h. eine finanzielle Last der Gemeinden). Die Wahrung dieses Prinzips macht es notwendig, den Abs. 2 dieses Artikels, der vom Schulsprengel handelt, zu streichen; denn es würde sonst ein Dualismus in das Gesetz kommen, der störend auf die Einheit des Gesetzes einwirken würde und mit dem aufgestellten Princip im Widerspruch stünde““. Bei diesem Satze dürfte es genügen, der herrschenden Meinung zuzurufen, dass nicht abgesehen werden kann, wie der im Gesetzentwurf enthaltene Dualismus und der Widerspruch des Abs. 2 mit dem in Abs. 1 des ersten Artikels

aufgestellten Princip beseitigt und dieses Princip gewahrt sein soll, wenn die ganze Thätigkeit des Ausschusses lediglich darin bestand, den materiellen Inhalt des Abs. 2 an das Ende des Gesetzes in Art. 7 zu „versetzen“. Es kommt indessen zum Ueberflusse hinzu, dass derselbe Vortrag ausdrücklich bei Besprechung des jetzigen Art. 7 fortfährt: „Da in Ermangelung anderer Gemeindemittel der Bedarf der Schulen durch Umlagen gedeckt werden muss, so erscheint es notwendig, den nicht gedeckten Bedarf der Schule unter die einzelnen Bestandteile des Schulsprengels nur nach Maassgabe jener direkten Steuern zu verteilen, welche nach dem Umlagengesetze etc. zu Umlagen angezogen werden können. Die Aufbringung der Mittel in den einzelnen, zum Schulsprengel gehörigen Gemeinden, sei es durch Umlagen oder in anderer Weise, ist natürlich ausschliesslich Sache der einzelnen betreffenden Gemeinde“. Durch diesen Passus sind also ausdrücklich die Ortsgemeinden im Gegensatz zu den Sprengelbestandteilen als zahlungsverpflichtete bezeichnet. Insbesondere das Wort „Aufbringung“ weist notwendig auf unsere Auffassung hin, denn die herrschende Meinung überbürdet den am Sprengel beteiligten Gemeinden nicht die „Aufbringung“ als Zahlungspflicht, sondern nur die „Einhebung der Gelder von den Pflichtigen“. Diese Bedeutung aber ist dem Wort „Aufbringung“ nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauche durchaus fern*).

Auch die weitere Verfügung jener Stelle des Protokolls, dass „nur bezüglich der etwaigen Erhöhung des Schulgeldes es dem Ausschusse angemessen erscheine, diejenigen Rechte, welche das Gesetz (sonst) der Gemeindebehörde einräumt, der Schulsprengelvertretung zu übertragen“, scheint nicht eines inneren Grundes zu entbehren, der mit der vorwürfigen Frage in Beziehung steht und gerade als Ausnahme von der Regel diese selbst bestätigt. Wenn nämlich die Aufbringung des auf einen Sprengelbestandteil

*) Vergl. Bl. f. a. Pr. Bd. 38. S. 249.

treffenden Beitrags auch im allgemeinen der gesammten Gemeinde obliegt, so könnte die Verwaltung dieser es unter Umständen doch in der Hand haben, durch eine einseitige Erhöhung des Schulgeldes über dessen Höhe in anderen Sprengelteilen hinaus, die Gemeindekasse zu Ungunsten ihrer Sprengelangehörigen zu entlasten. Es liegt deshalb nahe, dass der Vorbehalt der Schulgelderhöhung für die Schulsprengelvertretung gerade zum Schutze der Sprengelangehörigen gegen die als zahlungspflichtige, mitinteressirte Gesammtgemeinde gemacht worden ist.

Es lässt sich nun weiter nicht leugnen, dass diesen Aeusserungen des Ausschusses und des Referenten eine Bemerkung im Protokolle des III. Ausschusses vom 24. September 1861 sehr entgegen ist*). Die fragliche Stelle lautet: „Bezüglich der Art und Weise der Austeilung und Erhebung der Umlagen für Sprengelschulen sprach man sich dahin einstimmig aus, dass die Schulsprengel-Vertretung den Betrag der Grund-, Haus- und Gewerbesteuer der sämmtlichen in die Schule eingeschulten Mitglieder zusammenstellen und nach dem Verhältnis der Gesammtsteuer diejenigen Beiträge, welche von den Mitgliedern der auswärtigen Bestandteile des Schulsprengels geliefert werden müssen, nach diesen Bestandteilen zusammensetzen und der Gemeindebehörde der beteiligten Gemeinde bekannt geben soll". Allein diese Stelle, welche zugleich den Angelpunkt der herrschenden Meinung bildet, vermag aus mehrfachen Gründen nicht als Ausdruck der wirklichen Absicht des Ausschusses und als genügendes Gegengewicht gegen die obenerwähnten Erklärungen der Kammerverhandlungen erachtet zu werden.

Vor allen Dingen ist zu beachten, dass diese Bemerkung des Protokolls nach ihrem ganzen Zusammenhange sich weniger auf die Bestimmung des Zahlungspflichtigen, als vielmehr auf das „Organ" bezieht, welchem die „Austeilung" der Schullast auf die einzelnen Sektionen des Sprengels

*) Vergl. K. d. A. 1859/61 Beil. Bd. VII S. 210.

zukommen soll. Des weiteren aber unterliegt es keinem Zweifel, dass dieselbe gerade in ihrem Hauptpassus: „Beiträge, welche von den Mitgliedern der auswärtigen Bestandteile geleistet werden müssen“, insofern eine Ungenauigkeit in sich trägt, als sie nur von „auswärtigen“ Bestandteilen spricht, denn die Schulsprengelvertretung setzt nicht nur diejenigen Beiträge fest, welche von den auswärtigen Bestandteilen zu leisten sind, sondern ebenso auch diejenigen, welche von der Schulsitzgemeinde aufzubringen sind, zumal auch diese letztere sehr wohl nur mit Teilen ihrer Markung zum Sprengel gehören kann. Diese ungenaue Protokollstelle kann desshalb auch für die Entscheidung unserer jetzigen Frage nicht besonders urgiert werden, umsoweniger, als sie nach dem oben gesagten nur eine gegen viele steht.

Nach alledem ist daran festzuhalten, dass nach der Absicht des Ausschussreferenten und des Ausschusses der Abgeordnetenkammer auch die Kosten der Sprengelschulen nicht dem Schulsprengel, sondern den hieran beteiligten Gemeinden als solchen überbürdet werden sollten. Die Erklärungen dieser Absicht erfolgten auch so offen und deutlich, dass sie notwendig den Widerspruch der etwa dissentierenden Ausschussmitglieder und des Plenums, sowie der sonstigen Gesetzgebungsfaktoren hervorrufen mussten, wenn nicht auch diese die Ausführungen des Referenten Lang gebilligt hätten.

In dieser Hinsicht nun ist insbesondere bemerkenswert, dass sicherlich die Kammer der Reichsräte der von der öffentlichen Meinung urgierten vorerwähnten Stelle kein Gewicht beilegte. In dem Berichte des Referenten dieser Kammer findet sich vielmehr gerade im Hinblick auf Art. 7 der Vortrag, dass auch hier bei Sprengelschulen „die politischen Gemeinden in ihrer Gesammtheit als nach Art. 1 dieses Gesetzes verpflichtet ins Auge gefasst seien“. Gerade in der hier beliebten Bezugnahme auf den Artikel 1 des Gesetzes ist es deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das

Princip des ersten Artikels das ganze Gesetz einschliesslich des Art. 7 über die Sprengelschulen beherrschen sollte und es müsste hienach mehr als Wunder nehmen, dass die Vertreter des Ministeriums, die sowohl den Ausschuss-, als den Kammer-Verhandlungen anwohnten, trotz ihrer abweichenden Ansicht nirgends Widerspruch erhoben hätten.

Auch der Wortlaut des Gesetzes hindert nicht, die hier vertretene Auffassung als diejenige aller Gesetzgebungsfaktoren zur Durchführung zu bringen. Das Gesetz bestimmt: „Für die Aufbringung des von den einzelnen Bestandteilen für die Sprengelschule zu leistenden Beitrags hat die Gemeindebehörde zu sorgen". Hienach scheint das einzige Hindernis gegenüber der hier verfochtenen Gesetzesauslegung in der Wendung: „von den einzelnen Bestandteilen", statt „für die einzelnen Bestandteile" zu liegen. Allein diese Deutung des Wortes „von" vollzieht sich mindestens ebenso leicht als die gegenteilige Meinung des Wortes „Aufbringung" der Gelder entgegen dem Sprachgebrauch mit „Einhebung" zu interpretiren gezwungen ist. Es weist also jedenfalls schon die unglückliche Fassung des Gesetzes auf die Verhandlungen der Gesetzgebungsfaktoren als den Schlüssel zum richtigen Verständnis des Gesetzes hin.

Nach alledem unterliegt es keinem Zweifel mehr, dass der Aufwand für die Sprengelschulen nicht den einzelnen Sprengelbestandteilen als solchen, sondern den beteiligten politischen Gemeinden als ganzen und als solchen zufällt. Mit anderen Worten*), der Vorbehalt des Art. 7 in Abs. 1 des Schulbedarfsgesetzes vom 1. November 1861 ist nicht der Vorbehalt eines zweiten, materiellrechtlichen Grundsatzes über die Tragung des Schulaufwands, sondern lediglich der Vorbehalt formeller Vorschriften über die Art der Ermittelung und Feststellung der Kosten der Sprengelschulen.

*) Vergl. Bl. f. a. Pr., Bd. XVII S. 193.

Das Princip des Gesetzes, dass der Schulaufwand eine Last der (ganzen) Gemeinde sei, greift auch bei Sprengelschulen durch.

Streitigkeiten über die Aufbringung des Schulbedarfs in Schulsprengeln, die aus mehreren Gemeinden oder Bestandteilen von solchen bestehen, gehören als streitige Verwaltungssachen in letzter Instanz gemäss Art. 10, Ziff. 20 des Verw. G. H. Ges. vor den Verwaltungsgerichtshof.

B. Der Umfang des Schulaufwandes.

I.

Die Aufwendungen einer Gemeinde für Volksschulen lassen sich für die Zwecke der folgenden Darstellung in zwei grosse Gruppen scheiden. Die einen Leistungen betreffen die Errichtung neuer Schulen und Lehrstellen, die anderen die Deckung des persönlichen und sachlichen Aufwands für die bestehenden Schulen.

Hievon ausgehend ergeben sich auch folgende principielle Fragen:

1. Unter welchen Voraussetzungen kann eine neue Schule selbst gegen den Willen der beteiligten Gemeinde auf deren Kosten errichtet werden?

2. Unter welchen Voraussetzungen kann in gleicher Weise die Errichtung einer neuen Lehrstelle an einer bereits bestehenden Schule erzwungen werden?

3. Welche Verpflichtungen erwachsen der Gemeinde aus den Gehaltsansprüchen der Lehrer?

4. Nach welchen Grundsätzen bemisst sich die Höhe des sonstigen Aufwands für die Einrichtung und Unterhaltung der Schule?

II.

Die Voraussetzung der zwangsweisen Errichtung einer neuen Schule.

Für die Erörterung dieser ersten Frage sei folgendes vorausgeschickt: Bis zur Erlassung des Volksschul-

Bedarfs-Gesetzes vom 10. November 1861 wurde der Schulsprengel gemäss der Verordnung vom 22. Januar 1815 in der Regel durch den Pfarrsprengel bestimmt. Hienach sollte also regelmässig ein jeder Pfarrsprengel auch seine eigene Schule haben. Im Falle einer grossen Ausdehnung des Pfarrsprengels aber sollten auch einzelne Ortschaften zur Errichtung einer Schule gezwungen oder Umpfarrungen vorgenommen, oder Teile eines Pfarrsprengels mit anderen Pfarrsprengeln, oder Bestandteilen derselben zu einem eigenen Schulsprengel vereinigt werden. Die Regelung dieser Verhältnisse und damit die Entscheidung über die Neuerrichtung einer Schule lag in dieser Weise vollständig im Ermessen der staatlichen Schulverwaltungsbehörden. Der Schulbedarfs-Gesetzentwurf hat nun an den Normen über die Schulsprengelbildung (einschliesslich der Neuerrichtung einer Schule) nicht das geringste ändern wollen. Auch das Gesetz selbst hat nicht etwa dadurch, dass es die Gemeinden als zahlungspflichtig erklärte, die bisherigen Schulsprengelgrenzen verrückt und jenen Normen Abbruch gethan. Es hat auch keineswegs ausgesprochen, dass jede Gemeinde für sich eine Schule haben müsse, sondern in Art. 7 ausdrücklich darauf Rücksicht genommen, dass mehrere Gemeinden oder Teile derselben zusammen eine Schule haben. Allein es hat auf Anregung des II. Präsidenten der Abgeordnetenkammer in Art. 2 Abs. 4 eine Bestimmung in sich aufgenommen, die bis zur Stunde der Gegenstand heftigen Streites ist. Diese Bestimmung lautet: „Befinden sich in einer Gemeinde oder in einer Ortschaft, oder mehreren im Umkreis einer Stunde gelegenen Gemeinden oder Ortschaften zusammen nach fünfjährigem Durchschnitte 25 oder mehr schulpflichtige Kinder, welche eine über eine Stunde entfernte Schule besuchen müssen, so können die betreffenden Gemeinden zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden".

Die einen behaupten nämlich, dass durch diese Gesetzesbestimmung das bisherige freie Organisationsrecht

der staatlichen Schulverwaltungsbehörden in Bezug auf die Neuerrichtung von Schulen in keiner Weise beeinträchtigt worden sei, dass hienach die Regierung wie bisher aus der Entfernung oder Beschwerlichkeit der Wege, oder aus Berücksichtigung der beteiligten Konfessionen und allen sonstigen Umständen, die es wünschenswert machen, die Gründe zur Errichtung einer neuen Schule herleiten und ihren Willen gegenüber den Gemeinden auch zwangsweise durchsetzen könne. Die andern dagegen behaupten, dass durch diese Bestimmung das freie Organisationsrecht der Regierung im Bezug auf eine Neuerrichtung der Schule ausgeschlossen und ein Zwang gegenüber den Gemeinden in dieser Richtung nur dann möglich sei, wenn gerade die Voraussetzungen des Artikel 2 Abs. 4 des Gesetzes vorliegen.

Die Frage, um die es sich hier dreht, ist seinerzeit auch im Landtag einer eingehenden Erörterung unterzogen worden und es ist vielleicht lehrreich, die dort vorgebrachten Gründe für und wider vorwegzunehmen*).

Zu Gunsten derjenigen Anschauung nun, nach welcher die freie Organisationsgewalt der Regierung durch den fraglichen Abs. 4 des Art. 2 gewissermaassen lahm gelegt und auf den Fall des Abs. 4 beschränkt ist, wurde damals vor allem und ausschliesslich auf die Entstehungsgeschichte dieser Gesetzesbestimmung und insbesondere eine Aeusserung des Abgeordneten v. Weiss zurückgegriffen, der expressis verbis erklärte, dass nach dem Sinne des fraglichen Abs. 4 eine Gemeinde nur dann zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden könne, wenn die im Gesetz gegebenen Voraussetzungen zutreffen. Nur nebenbei berief man sich auch auf die Geltung des Satzes, dass missio unius est exclusio alterius, indem man folgerte, dass eben mit Rücksicht auf die Zulässigkeit eines Zwanges im Falle des Abs. 4 ein solcher in allen anderen Fällen ausgeschlossen

*) Verh. d. K. d. Abg. 1875/76 Stenogr. Ber. Bd. I S. 229 ff.

sei. In dritter Linie endlich aber wurde auch auf eine Entschliessung der Kreisregierung von Oberbayern vom 30. September 1873 Bezug genommen, in der es hiess, dass bis zur allerhöchsten Verordnung vom 29. August 1873 allerdings stets festgehalten worden sei, dass die Errichtung einer Schule nur im Falle des Art. 2 Abs. 4 erzwungen werden könne.

Dem gegenüber hat der k. Staatsminister Dr. Lutz in der öffentlichen Sitzung der Abgeordnetenkammer vom 24. März 1876 die Auffassung des Gesetzes, nach der die Organisationsgewalt der Schulverwaltungsbehörden auch jetzt noch frei und unbehindert ist, durch folgende Gründe gestützt: 1. Gegenüber der Aeusserung des Abgeordneten Weiss in der Kammer von 1861, wonach zufolge des Abs. 4 des Art. 2 eine Gemeinde nur dann zur Errichtung einer neuen Schule gezwungen werden könnte, wenn die dort aufgestellten Voraussetzungen vorliegen, sei vor allem zu beachten, dass in jener öffentlichen Verhandlung der Abgeordnetenkammer auch andere Anschauungen zum Ausdruck gekommen seien. Um diese Interpretation nicht zuzulassen, habe insbesondere der Abgeordnete Hirschberger den Antrag auf Streichung des Abs. 4 gestellt und überdies beigefügt, dass er selbst im Falle der Annahme desselben die Interpretation des Abgeordneten Weiss nicht teilen könne, und auch nicht der Ansicht sei, dass die Regierung dann von ihrem früher unbestrittenen Rechte, die Schulen zu organisiren, nur noch im Falle des Abs. 4 Gebrauch machen dürfe. Es stehe somit Aeusserung gegen Aeusserung und seien desshalb die Kammerverhandlungen als entscheidendes Interpretationsbehelf nicht verwendbar.

2. Wenn unter diesen Umständen die Bestimmung des Abs. 4 des Art. 2 alle weiter gehenden Befugnisse der Staatsregierung in Bezug auf die Organisation der Schule beseitigen sollte, dann müsse der Wortlaut diese Deduktion nahe legen, dass nur mehr im Falle dieses Abs. 4 und in keinem anderen Falle die Organisationsbefugnis

der Staatsregierung begründet sein solle. Eine solche Interpretation könne man aber nicht aus dem Gesetze herauslesen. Es sei auch sehr gut möglich, dass man in dem bestimmten Falle des Abs. 4 die Notwendigkeit der Errichtung einer neuen Schule ganz ausser Kontroverse stellen wollte, um daneben andere Fälle offen zu lassen.

3. Die Frage der Organisation der Schulsprengel könne unmöglich so im Vorübergehen abgemacht werden, ohne dass man sich überhaupt Rechenschaft gab, ob diese Bestimmung auch ausreichend sei für die Fälle, die in Betracht kommen können. Gerade diese Bestimmung des Abs. 4 des Art. 2 aber brauche mangels eines Bedürfnisses überhaupt nicht angewendet zu werden.

4. Gegenüber dieser Gesetzesstelle sei auch von jeher schon bei dem Vollzug des Schulbedarfsgesetzes vom Ministerium und den Kreisregierungen ohne Beanstandung die Auffassung befolgt worden, dass man mit derselben nicht die Absicht hatte, das Schulorganisationsrecht der Regierung zu beschränken.

Diesen Gründen nun fügte Seydel in seinem bayerischen Staatsrechte Bd. VI S. 412 die folgenden bei:

1. Das Schulbedarfsgesetz befasse sich mit den Grundsätzen über die Sprengelbildung im übrigen gar nicht; es setze den Bestand solcher Grundsätze vielmehr voraus. Das Gesetz habe auch gewiss nicht die Schulsprengel zur Zeit der Erlassung des Gesetzes zu einem eisernen Bestand erklären wollen.

2. Ein Blick in die Verordnung vom 22. Januar 1875 habe zeigen müssen, dass Umschulungen und Neubildungen von Schulsprengeln ein fortlaufendes Bedürfnis der Schulverwaltung seien; hätten nun, und darüber sei kein Zweifel, die Gemeinden für die finanziellen Folgen von Umschulungen aufzukommen, gleichviel ob diese mit oder gegen ihren Willen eintreten, so sei nicht abzusehen, warum nicht für die Neubildung von Schulsprengeln dasselbe gelten solle.

3. Wollte der Gesetzgeber in letzterer Beziehung das Organisationsrecht lahm legen, so hätte er in Abs. 4 des Art. 2 sagen müssen: „Die Gemeinden können nur dann zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden, wenn etc.“; so aber habe er lediglich eine der seltensten Veranlassung zur Errichtung einer neuen Schule herausgegriffen, die übrigen Fälle aber gar nicht zum Gegenstand seines Nachdenkens gemacht; denn sonst hätte der Gesetzgeber auch Mittel an die Hand geben müssen, wie bei Meinungsverschiedenheiten der Beteiligten ein Austrag zu finden sei.

Die hier vorgetragenen Gründe für und gegen nötigen auch uns, in erster Linie auf die Entstehungsgeschichte der fraglichen Gesetzesbestimmung zurückzugreifen*)

Nach dieser verdankt nun Abs. 4 des jetzigen Art. 2 (Art. 5 des Entwurfs) seine Aufnahme in das Gesetz einer Anregung des II. Präsidenten der Abgeordnetenkammer Dr. Weiss, der seinen diesbezüglichen Antrag bereits in der Sitzung des III. Ausschusses vom 13. September 1861 stellte. Das Protokoll dieser Sitzung enthält indessen nur die dürftige Bemerkung: „Im Laufe der Diskussion wurde auf Anregung des Herrn Präsidenten Dr. Weiss vom Herrn Referenten folgende Modifikation als Abs. 4 (zu Art. 5 des Entwurfs) eingebracht: „„Befinden sich in einem Schulsprengel nach fünfjährigem Durchschnitt 25 oder mehr schulpflichtige Kinder, deren Wohnort über eine Stunde von der Schule entfernt ist, so können die betreffenden Gemeinden zur Errichtung neuer Schulen angehalten werden““. Nach geschlossener Diskussion wurde zur Abstimmung geschritten und beschlossen, „auf die Modifikation des Abs. 4 nicht einzugehen“.

Dieselbe kam indessen in der Sitzung des III. Ausschusses vom 24. September 1861 neuerdings zur Sprache**).

*) Verh. d. K. d. Abg. 1859/61 Beil. Bd. VII S. 204.

**) ibid. S. 207.

Das Protokoll sagt auch diesmal nur kurz: „Auf Anregung des II. Kammerpräsidenten Dr. Weiss schlägt Referent (Dekan Lang) vor, als Abs. 4 nachfolgende Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen: „„Befinden sich in einer Gemeinde oder einer Ortschaft, oder in mehreren, im Umkreis einer Stunde gelegenen Gemeinden oder Ortschaften zusammen nach einem fünfjährigem Durchschnitt 25 oder mehr schulpflichtige Kinder, welche eine über eine Stunde entfernte Schule besuchen müssen, so können die betreffenden Gemeinden zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden““. Dieser Vorschlag nun wurde vom Ausschuss und zwar mit allen gegen eine Stimme angenommen und hiebei nur bemerkt, dass unter dem Ausdruck „eine Stunde“ selbstverständlich eine geometrische Stunde gemeint sei.

Es ist nun zu beachten, dass die Fassung des Abs. 4, die abgelehnt wurde, gegenüber jener, die Annahme fand, eine durchaus andere ist; es wäre also immerhin möglich, dass der Grund der ersten Ablehnung die nicht genügend präzise Fassung der beantragten Stimmung gewesen sei. In dem Bericht des Abgeordneten Lang*) nun, den dieser namens des III. Ausschusses an die Abgeordnetenkammer erstattete, findet sich folgender bemerkenswerte Satz: „Durch das Gesetz werden Gegenstände gesetzlich geregelt, die bisher nur auf dem Verordnungswege geordnet waren: den Gemeinden werden die Verpflichtungen klar gemacht, welche sie gegen die Schule zu erfüllen haben und über die Bildung neuer Schulen bestimmte Grundsätze aufgestellt“.

Speziell zu Art. 5 des Entwurfs, dem jetzigen Art. 2, gab der Referent folgende Erklärung**): „Artikel 5 des Entwurfs spreche sich über die Besetzung der Lehrstellen aus, derselbe bedürfe aber keiner präziseren Fassung, um die Gemeinden vor Ueberbürdung zu schützen. In mehreren

*) Beil. Bd. VII S. 199.

**) Verh. d. K. d. Abg. Beil. Bd. VII S. 200.

Gegenden des Landes gäbe es sehr kleine Schulsprengel, hier sei es oft eine Härte für die Gemeinden, wenn man ihnen die Anstellung eines Lehrers mit dem für diese bestimmten Gehalte zumute. Dagegen gäbe es in andern Gegenden des Landes sehr umfangreiche Schulsprengel, so dass die Schulen überfüllt seien und von den Schülern im Winter regelmässig nicht besucht werden könnten. Hier müsse deshalb das Gesetz Bestimmungen enthalten, welche die Schulen vor Ueberfüllung bewahren und die Gründung neuer Schulstellen ermöglichen. Diese Rücksichten bewogen auch den Ausschuss, das Maximum der Schülerzahl einer Schule auf 100 festzustellen und weiter zu bestimmen, in welchem Falle eine Gemeinde zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden kann".

Bei Beratung des Gesetzes*) in der Abgeordnetenkammer beantragte nun der erste Sekretär Hirschberger die Streichung dieses Abs. 4, indem er sagte: „Ich halte diese Bestimmung nicht für notwendig, wohl aber für gefährlich, sobald sie Gesetz wird. Dadurch, dass schon bei 25 Kindern, sobald sie in einer Entfernung von mehr als einer Stunde von der Schule gelegen sind, ausgesprochen wird, es müsse oder könne für dieselben von der Regierung die Gründung einer eigenen Schule verlangt und die Gemeinden deshalb zur Bestreitung einer eigenen Schule angehalten werden, kann nach Umständen eine fürchterliche Härte auf die Gemeinden ausgeübt werden. Man solle deshalb diesen Absatz weglassen, dann seien die Verwaltungsbehörden viel mehr zur Würdigung aller Verhältnisse, insbesondere auch der finanziellen Lage der Gemeinden, gezwungen, und könnten sich nicht ohne Würdigung dieser ohne weiteres auf eine Gesetzesstelle berufen".

Dem gegenüber erwiderte nun der II. Präsident Dr. Weiss**): Das Prinzip des Art. 1, wonach den Gemeinden

*) Verh. d. K. d. Abg., stenogr. Ber. Bd. IV S. 2.

**) Stenogr. Ber. ibid. Bd. IV S. 4.

die Verpflichtung zur Bestreitung des gesammten Aufwands für die Errichtung und Unterhaltung der Schule obliegt, macht Bestimmungen, wie sie Art. 2 enthält, sowohl im Interesse des Unterrichts, als zur Sicherung der Gemeinden absolut notwendig. „Wenn Sie nun Abs. 4 streichen und hienach auch Abs. 3 streichen — denn die Gründe für beide sind dieselben — dann fehlt es an jedem Schutz der Gemeinden, dann ist alles dem Ermessen der betreffenden Regierung, bezw. dem Ministerium überlassen". „Werden dagegen diese Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen, so kann das Ministerium die Gemeinden **nur** dann anhalten, eine neue Schule, bezw. eine neue Lehrstelle zu errichten, wenn die im Gesetz gegebenen Voraussetzungen vorliegen".

Der Abgeordnete Nar bezog sich seinerseits direkt auf diese Ausführungen und stimmte ihnen rückhaltslos zu. Der Abgeordnete Hirschberger widerholte nochmals seinen Antrag auf Streichung dieses Abs. 4. Der ganze Art. 2 wurde indessen nach dem Antrage des Ausschusses angenommen. Die Kammer der Reichsräte nahm denselben ohne weitere Erörterung hin. Es mag auch bemerkt werden, dass der k. Ministerialkommissär Pracher speziell zu Art. 2 das Wort ergriffen, es aber unterlassen hatte, über den hier fraglichen Abs. 4 auch nur ein Wort zu verlieren.

Im Zusammenhalt dieser Entstehungsgeschichte des Abs. 4 mit den oben mitgeteilten Gründen für die Freiheit der Organisationsgewalt der Regierung, auch in Bezug auf die Neuerrichtung der Schulen ergibt sich nun Folgendes: Der Antrag des Abgeordneten Hirschberger auf Streichung der fraglichen Bestimmung kann unmöglich in dem Sinne aufgefasst werden, wie Dr. Lutz es gethan hat. Davon nämlich, dass dieser Abgeordnete die Ansicht vertreten habe, er könne selbst im Falle der Aufnahme des Abs. 4 in das Gesetz die Interpretation des

Abgeordneten Weiss nicht teilen und halte an der Anschauung fest, dass die Regierung trotzdem ein freies Organisationsrecht in der Neuerrichtung von Schulen besitze, steht in den Verhandlungen der Kammer kein einziges Wort. Der Antrag des Abgeordneten Hirschberger auf Streichung dieses Absatzes erfolgte vielmehr nach seinen eigenen Worten lediglich den Zweck, der Regierung kein gesetzliches Recht auf Errichtung einer neuen Schule (ohne Prüfung aller sonstigen Verhältnisse) zu geben. Aus allen seinen Aeusserungen lässt sich aber ebensowenig ein Moment dafür entnehmen, dass dieser Abgeordnete auch an andere Fälle der Veranlassung zur Gründung neuer Schulen gedacht habe, als zugegeben werden kann, dass alle andern Abgeordneten sich über diese Gründe nicht im klaren waren. Die Annahme des Ministers Lutz, es stehe in dieser Richtung Aeusserung gegen Aeusserung und es seien schon deshalb die Kammerverhandlungen nicht als Interpretationsbehelf zu verwerfen, kann hienach nicht anders als Selbsttäuschung genannt werden. Die ausdrückliche Erklärung des Erhebers dieser Gesetzesbestimmungen, nach seiner Intention bezweckte dieser Abs. 4 auch einen Schutz der Gemeinden, diese könnten nur dann zur Errichtung einer neuen Schule angehalten werden, wenn die dort aufgestellten Voraussetzungen vorliegen, bleibt vielmehr insoweit unwidersprochen bestehen. Infolgedessen kann auch die Thatsache, dass trotz dieser ausdrücklichen Erklärung des Zweckes der fraglichen Bestimmung und trotz des Antrags auf Streichung derselben, die Kammer der Abgeordneten ihre Aufnahme in das Gesetz beschloss, nicht wohl anders ausgelegt werden, als dass auch die Gesammtheit der Abgeordnetenkammer die Absichten des Präsidenten Weiss teilte und mit dieser Gesetzesbestimmung verwirklichen wollte.

Das Vorliegen dieser Absicht auf Seiten der Abgeordnetenkammer wird auch von Seydel anerkannt.

Gegenüber dieser Thatsache nun geht es jedenfalls zu weit, wenn Seydel und Lutz verlangen, dass schon der Wortlaut des Gesetzes klipp und klar die Beschränkung der staatlichen Organisationsgewalt in der hier fraglichen Richtung ausspreche. Allerdings hätte ja der Gesetzgeber leicht jeden Streit über die Freiheit der Staatsbehörde in der Neuerrichtung von Schulen unmöglich machen können, indem er sagte: Die Gemeinden können „nur dann“ zur Errichtung neuer Schulen gezwungen werden, wenn etc. Allein aus dem Mangel der Worte „nur dann“ kann doch mit nichten ohne weiteres auf die Freiheit der staatlichen Organisationsgewalt geschlossen werden, denn es bleibt bestehen, dass die Bedeutung des Abs. 4 zumal in seinem unmittelbaren Anschlusse an den Abs. 3 des Gesetzes, dessen einschränkende Wirkung nicht bestritten ist, zweifellos unklar und mehrdeutig ist. In solchen Fällen aber ist die Benützung der Kammerverhandlungen für die Erforschung des gesetzgeberischen Willens nicht nur gerechtfertigt, sondern darüber hinaus geboten und notwendig.

So grosse Vorsicht nun auch bei einem Zurückgreifen auf die Kammerverhandlungen nötig ist, so unterliegt doch keinem Zweifel, dass die Interpretation einer Gesetzesstelle durch ihren geistigen Urheber nicht mehr eine blosse Zufälligkeit in der Beratung eines Gesetzes ist. Das Gewicht dieser Interpretation ist aber im vorliegenden Falle um so grösser, als die Auslegung des fraglichen Abs. 4 gerade zur Verteidigung gegenüber einem Antrag auf Streichung gegeben wurde. Unter solchen Umständen gilt auch bei der Vereinbarung der Gesetze (und zwar nicht nur bezüglich ihres Wortlauts, sondern auch ihres Inhalts) zwischen den verschiedenen Gesetzgebungsfaktoren der Satz: qui tacet, consentire videtur, wenn, wie sicherlich in diesem Falle zu reden Veranlassung und Pflicht ist. Dieses letztere gilt insbesondere auch von der Staatsregierung, deren Vertreter, der Ministerialkomissär Pracher

bei den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer über den fraglichen Abs. 4 dortselbst zugegen und Ohrenzeuge der Ausführungen des Abgeordneten Weiss gewesen ist. Dieselbe war so auch in der Lage, ihrer Pflicht durch die Erklärung eines abweichenden Standpunkts zu genügen. Nun möchte es allerdings nahe liegen, die hier verlangte Erklärung der Staatsregierung aus dem folgenden Verhalten derselben abzuleiten und zu diesem Ende mit Dr. Lutz darauf zurückzukommen, dass die Regierung schon alsbald nach Erlass des Gesetzes und seitdem unentwegt in zahlreichen Entschliessungen an der Freiheit ihrer Organisationsgewalt auch in Bezug auf die Neuerrichtung von Schulen festgehalten habe. Dieser Versuch erscheint indessen trotz seiner auf den ersten Blick bestechenden Einfachheit um deswillen verfehlt, weil der Inhalt eines Gesetzes bereits mit dem Augenblick der Sanktion und Veröffentlichung unverrückbar festgestellt ist und weil eben dieser Zeitpunkt nach dem obigen Gedanken der äusserste Termin ist, bis zu welchem den übrigen Gesetzgebungsfaktoren der abweichende Standpunkt erklärt sein muss.

Alle diese Erwägungen nun führen nothwendig zu der Anschauung hin, dass den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer und insbesondere den Erklärungen des Präsidenten Weiss für die Auslegung des Abs. 4 ein entscheidendes Gewicht zufalle und es erübrigt nur die Prüfung der Frage, ob etwa den sonstigen Gründen für die Freiheit der staatlichen Organisationsgewalt in der hier fraglichen Richtung ein genügendes Gegenwicht dem gegenüber beizumessen sei.

In dieser Hinsicht nun nennt Seydel die Aufnahme des Abs. 4 eine unüberlegte Aenderung des Entwurfs, weil das Gesetz sich „im übrigen“ mit den Grundsätzen über die Sprengelbildung überhaupt nicht befasse und die Frage nach den Grundsätzen der Organisation der Schulsprengel nicht so im Vorübergehen habe erledigt werden

können. Diesem Einwand dürfte es indessen keine allzugrosse Bedeutung zukommen, denn einerseits werden dadurch, dass Abs. 4 nach unserer Meinung den einzigen Fall der zwangsweisen Errichtung einer neuen Schule enthält, die Grundsätze über die Schulorganisation für die Fälle der freiwilligen Errichtung neuen Schulen zu blossen Verwaltungsverordnungen, an deren gesetzlicher Festlegung die Gemeinden kein besonderes Interesse haben, andrerseits aber begründen diese Ausstellungen nur einen Vorwurf gegen den Gesetzgeber, aus welchem sich vielleicht eine baldige Aufhebung oder Aenderung des Gesetzes, nicht aber eine den Gesetzesmaterialien fremde Auslegung desselben rechtfertigt.

Auch der weitere Einwand, dass Umschulungen und Neubildungen von Schulsprengeln ein fortlaufendes Bedürfniss der Verwaltung seien und dass nicht abgesehen werden könne, wenn die Gemeinden für die finanziellen Folgen auch wider ihren Willen vorgenommenen Umschulungen aufzukommen hätten, warum nicht auch für Neubildungen von Schulsprengeln das Gleiche gelten solle, vermag die Auslegung des Gesetzes auf Grund der Kammerverhandlungen nicht zu erschüttern. Denn auch diese Erwägungen fallen um so mehr nur de lege tollenda ins Gewicht, als das Bedürfniss eines Schutzes der Gemeinden gegen die willkürliche Ueberbürdung des Aufwands für die Neuerrichtung einer Schule gegenüber den Kosten einer blossen Umschulung in allen Fällen ungleich grösser ist.

Nur zum Schlusse sei hervorgehoben, dass es gegenüber der unbeschränkten Möglichkeit von Umschulungen und der Errichtung neuer Schulen im Einverständnis der Beteiligten nicht möglich ist, mit Seydel von einem eisernen Bestand der Schulsprengel zu reden, zumal auch dieser Einwand nur auf gesetzespolitischen, nicht rechtlichen Gründen ruht.

Nach alledem ergibt sich, dass durch Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes das Organisationsrecht der Schulverwaltungs-

behörden in Bezug auf Neuerrichtung einer Schule thatsächlich lahm gelegt worden ist und dass ein Zwang gegen die Gemeinden zur Errichtung neuer Schulen nur unter den Voraussetzungen des Art. 2 Abs. 4 stattfinden kann.

Streitigkeiten über die Verbindlichkeit zur Errichtung neuer Schulen auf Grund des Art. 2 des Schulbedarfsgesetzes gehören gemäss Art. 10 Ziff. 18 der V. G. H. G. als streitige Verwaltungssachen in letzter Instanz vor den Verwaltungsgerichtshof.

(Anhang.)

Es wurde bereits in den obigen Erörterungen des öfteren anerkannt, dass die Staatsgewalt in allen übrigen Beziehungen der Sprengelbildung, insbesondere in Bezug auf Umschulungen keinen Beschränkungen unterliegt. Die Grundsätze hierüber sind nunmehr in der allerhöchsten Verordnung vom 29. August 1873, bezw. 26. August 1883 niedergelegt. Ihre Beziehungen zum gemeindlichen Schulbedarf unterliegen keinem Zweifel und der enge Zusammenhang dieser Grundsätze mit den vorigen Erörterungen rechtfertigt es auch wohl, die Rechtsbeständigkeit derselben hier zu begründen, obwohl in dieser Hinsicht zwischen uns und der herrschenden Meinung kein Streit besteht.

Es ist hiezu um so eher Veranlassung, als die Rechtsbeständigkeit der obengenannten Verordnung von 1873 seinerzeit aus Anlass einer Bittvorstellung der katholischen Bürger der Gemeinde Grosskarlbach in der Pfalz um Wiederumwandlung der dortselbst errichteten konfessionell gemischten Schule in nach Konfessionen getrennte, von der Majorität der Abgeordnetenkammer angefochten wurde*) und die Verordnung von 1883 sich wesentlich auf denselben Grundsätzen wie jene aufbaut. Es mag indessen vorweg bemerkt werden, dass auch die Majorität der Kammer sich damals nicht sowohl gegen die freie Organisationsgewalt der Regierung in Bezug auf Schulsprengelbildung als solche gewendet hat, als vielmehr dieselbe nur nach der einen Richtung hin eingeschränkt wissen wollte, als diese Freiheit auch die Schaffung sogenannter Simultanschulen ermöglichen konnte. Die hiegegen vorgebrachten Gründe stützten sich deshalb auch in erster Linie auf den Gedanken, dass die Konfessionalität der

*) K. d. Abg. 1877/78 stenogr. Ber. Bd. I S. 424 ff.

Schule stets „als das Palladium der freien Religionsübung und der staatlich garantirten Gewissensfreiheit anerkannt worden sei“. Daneben trat sodann die Anschauung auf, dass die Verordnung vom 20. August 1817 (für die Pfalz) und ebenso jene vom 22. Januar 1815 (für das rechtsrheinische Bayern), die beide die Trennung der Schulen nach Konfessionen zum Prinzip hatten, Gesetzeskraft besassen und nicht durch die Verordnungen von 1873 und 1883 geändert werden konnten.

Gegenüber diesen Gründen nun wurde schon im Eingange dieser Studie dargethan, wie die Kirche zwar früher eine causa ecclesiastica war, aber zumal seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts aus jenem Zusammenhange mit der Kirche losgelöst und zu einer rein staatlichen Einrichtung geworden ist. Die Gewissensfreiheit aber bietet ihrerseits nur die Garantie,

1. dass niemand zu einer Religion gezwungen werden kann;

2. dass jedem freisteht, zu einer andern Religion überzutreten;

3. dass keinem wegen seines Bekenntnisses der staatliche Schutz versagt werden darf;

4. dass die Ausübung des Kultus und der Gottesverehrung einem jeden wenigstens innerhalb seines Hauses gestattet ist*), und hat also keine Beziehung zur Schule.

Die Freiheit der staatlichen Organisationsgewalt in der hier fraglichen Ausdehnung ergibt sich im übrigen daraus, dass jene Verordnungen vom 20. August 1875, bezw. 22. Januar 1875 auch staatsrechtlich als Verordnungen, nicht als Gesetze zu erachten waren und eben deshalb bei dem Mangel einer sonstigen gesetzlichen Schranke beliebig geändert werden konnten. „Die Form zwar“, sagt Pözl in seinem Gutachten mit Recht, „bietet mit Rücksicht auf die damalige Verfassung des Landes keinen

*) ibid. stenogr. Ber. Bd. I S. 437.

Anhalt für die Beantwortung der Frage. Es bleibt vielmehr nichts übrig, als den Inhalt der Verordnung und ihren Umfang ins Auge zu fassen und sich zu fragen, ob dieselben nach Erlass der Verfassungsurkunde unter Titel VII § 2 hubsumiert werden müsste. In dieser Hinsicht führt nun jene Verordnung zwar die Ueberschrift „Allgemeine Bestimmungen über Schulsprengelverhältnisse“ und enthält damit das eine Merkmal, von welchem der angeführte § 2 das Mitwirkungsrecht der Stände abhängig macht. Allein die Vorschriften derselben betreffen nicht die Freiheit der Person oder des Eigentums der Staatsbürger, wie es z. B. die Vorschriften über den Schulzwang thun. Sie legen dem Staatseinwohner keine neue Verbindlichkeit in Bezug auf sein Thun und Lassen oder sein Vermögen auf, sondern regeln nur den Vollzug der bereits auf anderen Bestimmungen beruhenden Schulpflicht. Und wenn es auch richtig sein mag, dass dieselben, wenn nicht direkt, doch mittelbar auch Wirkungen für die persönliche Freiheit und je nach Umständen, auch für das Vermögen hat, so kann es doch auf solche mittelbaren Folgen hier nicht ankommen; denn sonst würden überhaupt auch alle anderen organisatorischen Bestimmungen über Bildung der Verwaltungsbezirke dem Gebiete der Landesgesetzgebung anheim fallen, da auch diese in gleich hohem Maasse auf die persönliche Freiheit und das Eigentum der Staatseinwohner mittelbar Einfluss üben“.

Aus diesen Gründen können also die Vorschriften über die Schulsprengelbildung, abgesehen von der Schranke des Art. 2 Abs. 4 des Schulbedarfsgesetzes, im Wege der Verordnung erlassen, daher auch jederzeit beliebig geändert werden. Insoweit die Sprengelbildungen den Gemeinden Kosten verursachen, sind die Gemeinden zur Tragung derselben ohne jeden Schutz verpflichtet.

III.

Die Voraussetzungen zur Errichtung neuer Lehrstellen an einer bestehenden Schule.

Bezüglich der Errichtung neuer Lehrstellen an einer bestehenden Schule sind im Schulbedarfsgesetze in erschöpfender Weise die Voraussetzungen aufgestellt, unter denen allein ein zwangsweises Vorgehen gegen die Gemeinden gestattet ist*). Die Voraussetzung hiefür ist nach Art. 2 Abs. 3 die, „dass die Zahl der Schüler unter einem Lehrer nach einem fünfjährigen Durchschnitt hundert übersteigt". Die Berechnung des fünfjährigen Durchschnitts hat sich hiebei auf die fünf letztvergangenen Jahre zu gründen**), die wahrscheinliche Schülerzahl der folgenden Jahre darf hiebei nur insoferne von Einfluss sein, als die Regierung gerade im Hinblick auf die andauernd hohe Kinderzahl oder den wahrscheinlichen Rückgang der Schülerziffern sich entscheiden wird, ob sie im einzelnen Falle der Gemeinde auf Grund des Gesetzes auch wirklich die Errichtung einer neuen Schule ansinnen, oder eine Abhilfe durch Hilfslehrer, oder eine zweckmässige Zuteilung des Schülerüberschusses an andere Schulen gestatten soll. Eine prinzipielle Frage wird im übrigen durch diese Gesetzesstelle nur insofern berührt, als es zweifelhaft sein kann, ob bei der Berechnung des fünfjährigen Durchschnitts die Gesammtsumme der überhaupt an der Schule in sämmtlichen Lehrklassen unter allen Lehrern befindlichen Schüler oder nur die Summe der in fünf Schuljahren in einer Klasse von einem Lehrer unterrichteten Schüler zu Grunde zu legen sei.

Für die Auslegung des Gesetzes im ersteren Sinne scheint besonders die Entstehungsgeschichte dieses ganzen

*) Bl. f. a. Pr. Bd. XXVIII S. 387 u. insbes. Bd. XXV S. 200.
**) Bl. f. a. Pr. XXXVIII S. 337 u. V. G. H. Bd. X S. 323.

Artikels zu sprechen. Nach dieser nämlich kommt in Betracht, dass auch der fragliche Abs. 3 erst durch die Beratungen des Ausschusses der Abgeordnetenkammer in das Gesetz hineingetragen wurde und dass es nach den Erklärungen des Ausschussreferenten und den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer selbst nicht zweifelhaft sein kann, dass man mit dieser Bestimmung nicht nur dem Interesse des Unterrichts dienen wollte, sondern ebenso einen Schutz der Gemeinden gegen die Ueberlassung mit Schulausgaben erstrebte*). Die Verfolgung dieses Gedankens führt sofort dahin, dass ein wirksamer Schutz der Gemeinden nicht vorliegt, wenn der Durchschnitt aus der Zahl der nur in einer Klasse von einem Lehrer unterrichteten Kinder berechnet wird; denn die Gemeinde hat auf die Organisation der Schulen und insbesondere auch auf die Klassenbildung keinen rechtlichen Einfluss und es liegt sonach ausschliesslich bei der Regierung, ob sie in rigoroser Weise durch eine zeitweilige besondere Kassenbildung die Voraussetzung des Abs. 3 des Gesetzes schaffen will.

Ein solcher Schutz der Gemeinden wird vielmehr nur dann gewährt, wenn die Herstellung der gesetzlichen Voraussetzungen dem beliebigen Eingriffe der Regierung entzogen, d. h. der Durchschnitt aus der Gesammtzahl aller an einer Schule unter allen Lehrern befindlichen Schülern berechnet wird.

Eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom 19. Juni 1890 hat indessen die gegenteilige Ansicht vertreten**). Dieselbe verdient auch nach unserer Meinung trotz des scheinbaren Gewichts der Gegengründe den Vorzug. Die besondere Betonung der Notwendigkeit eines Schutzes der Gemeinden erscheint nämlich schon insofern ungerechtfertigt, als dem hierauf gerichteten Bestreben der Abgeordnetenkammer und ihres Ausschusses nach mehrfachen Erklärungen doch auch das Streben nach

*) Verh. d. K. d. Abg. 1859/61 Bd. VII S. 200 ff.

**) Min. Entschl. v. 4. 5. 1891 No. 3604.

thunlichster Vermehrung der Schulen entgegensteht und es zu weit geht, der Regierung in ihrem Eifer für die Errichtung neuer Lehrstellen ein Vorgehen in Fraudem legis zu unterstellen. Jedenfalls aber erscheint hier auch der Wortlaut des Gesetzes so klar, dass ihm gegenüber für einen die Auslegung bestimmenden Einfluss jener Verhandlungen kein Raum ist.

Nur der Vollständigkeit halber ist auch hier hervorzuheben, dass Streitigkeiten über das Vorhandensein der nach Art. 2 Abs. 3 erforderten Voraussetzungen streitige Verwaltungssachen sind, deren Entscheidung gemäss Art. 10 Ziff. 18 des Verw. G. H. Ges. vom 8. August 1878 dem Verwaltungsgerichtshofe zusteht.

IV.

Die Verpflichtungen der Gemeinden aus den Gehaltsansprüchen der Lehrer.

Die Bestimmungen des Schulbedarfsgesetzes betreffen hier einmal die Frage, ob und wie viele definitive Lehrer im Gegensatz zu den Schulverwesern oder Hilfslehrern anzustellen sind. Bezüglich dieser Vorschriften genügt es, indessen auf das Gesetz selbst und den Kommentar von Reger-Grassmann Art. 2 Abs. 1 und 2 zu verweisen und hervorzuheben, dass diese Gesetzesbestimmungen kein auch die Schulverwaltungsbehörden zwingendes Recht, sondern nur eine Befugnis für dieselben schaffen, von welcher sie gegenüber den Gemeinden im einzelnen Falle nach Belieben Gebrauch machen können oder nicht.

Dazu kommen noch einige Vorschriften über die Gewährung von Lehrerwohnungen und deren Veranschlagung für die Gehaltsberechnung, worüber gleichfalls das Gesetz Art. 3 Abs. 2 zu vergleichen ist.

Hievon abgesehen, hat sich das Schulbedarfsgesetz darauf beschränkt, in Art. 3 Mindestgehalte festzusetzen.

Diese Bestimmungen beziehen sich indessen nur auf das männliche Lehrpersonal, da in den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer ausdrücklich konstatirt ist, dass „nach übereinstimmender Meinung der Vertreter des kgl. Staatsministeriums und der Ausschussmitglieder die Besoldungsverhältnisse des weiblichen Lehrpersonals an den deutschen Schulen durch das Schulbedarfsgesetz nicht berührt werden, sondern dem freien Ermessen der Gemeinden und der freien Uebereinkunft überlassen bleiben*). Sie gelten auch hier nur für das aktive Lehrpersonal, da die Besoldung der inaktiven Lehrer keine Last der Gemeinde ist.

Die Bedeutung der Mindestgehalte nun ist die, dass den Lehrern der gemeindlichen Schulen unter allen Umständen ein Gehalt von der Grösse der Mindestgehalte gesichert sein soll und die Ergänzung der Lehrergehalte bis zu dieser Höhe ohne weiters eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde darstellt, wenn aus irgend einem Grunde ein mit der Schulstelle verbundener Haupt- oder Nebenbezug wegfällt. In dieser letzteren Richtung ist nämlich hervorzuheben, dass gemäss Art. 4 des Gesetzes eine Reihe „von mit der Schulstelle verbundenen Bezügen“ in die Mindestgehalte einzurechnen sind. Die Voraussetzung hiefür ist nach dem Gesagten und unbestrittener Theorie und Praxis, dass diese Bezüge mit dem betreffenden Schuldienste rechtsförmlich durch organisatorische Verfügung der Schulaufsichtsstelle verbunden sind**), nicht aber nur eine thatsächliche Funktionsverbindung vorliege. Insoweit diese Voraussetzung zutrifft, ist kein Zweifel, dass jeder wegfallende oder nicht vollständig eingehende Bezug eines Lehrers jedenfalls bis zur Höhe des Mindestgehalts sofort von der Gemeinde zu übernehmen ist.

*) Verh. d. K. d. Abg. 1859/61, Beil. Bd. VII S. 208.

**) V. G. H. IX S. 67; XIII S. 1.

Darüber hinaus kommt weiter Folgendes in Betracht: Die fast menschenunwürdige Knappheit der Mindestbeträge einer Lehrerbesoldung und zudem eine Bemerkung des Berichterstatters Lang in den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer 1859—61 (stenograph. Ber. Bd. III S. 482) beweisen deutlich, dass die Feststellung der Mindestgehalte weder den Rechtsbestand der höheren Gehalte, die bereits bei Erlass des Gesetzes gewährt waren, berühren, noch die künftige Auswerfung solcher hindern sollte*). Hieraus ergibt sich, dass die Mannigfaltigkeit der Gehaltsteile der Schulstellen und der ihnen zu Grunde liegenden Rechtstitel nach wie vor bestehen blieb und auch fürderhin möglich ist**). Nachdem nun heutzutage und zwar schon seit dem Jahre 1832 diese mannigfaltigen Gehaltsteile unter Beifügung der Nachweise ihrer Rechtstitel in sogenannte Fassionen zusammen gestellt sind und jeder Lehrer bei seiner Anstellung auf eine Schulstelle in den „fassionsmässigen Ertrag" derselben eingewiesen wird, entsteht hier die Frage, ob den Gemeinden auch über den Betrag des Mindestgehalts hinaus eine Haftung für den Eingang der in den Fassionen eingetragenen Ertragsposten zufalle.

Dies führt zu Folgendem: Die Schulfassionen verdanken ihre Entstehung dem in den Jahren 1819—1831 immer widerholten Drängen des Landtags auf gesetzliche Regelung der Schulverhältnisse, insbesondere auch der Gehaltsverhältnisse der Lehrer***). Infolge jener Verhandlungen wurden nun im Jahre 1831 zunächst die Kreisschuldodationen erhöht zu dem ausgesprochenen Zwecke, Mindestgehalte festzusetzen und auf diese Weise die Lehrerbesoldungen zu verbessern. Man war sich hiebei klar, dass eine gerechte Verteilung der verfügbaren Mittel, die nicht bloss formell, sondern thatsächlich den besonders bedürftigen Schulstellen zu gut

*) Vergl. V. G. H. XIII S. 107 Ziff. 6.

**) Vergl. Engelmann 589 Anm. 11.

***) K. d. Abg. Beil. Bd. VIII, Beil. 37 u. 38.

kommen sollen, nur auf Grund einer genauen Ermittelung der Erträgnisse jeder einzelnen Schulstelle möglich und daher die Herstellung einer „Volksschulstatistik“ unerlässlich sei. Man hatte zwar schon vor dem Jahre 1831 in den öffentlichen Ausschreibungen einer Schulstelle hierüber gewisse Anhaltspunkte zur Hand, allein man wusste wohl, dass diese bisherigen Angaben unzuverlässig seien, sodass die Bewerber um eine Schulstelle sich vielfach keine richtige Rechnung machen konnten. Man forderte deshalb genaue Verzeichnisse über die Erträgnisse der Schulstellen und insbesondere auch über ihre Nebeneinkünfte und dass erst auf Grund dieser Fassionen das Fehlende zum Gesammteinkommen zugeteilt und die Mindestgehalte ergänzt werden*). Der Landtagsabschied von 1831 gab nun in Abschnitt III § 24 die Zusicherung, dass dies geschehen sollte und die Ergebnisse dieser Schritte den Landräten vorgelegt würden. In Ausführung dieses Versprechens ordnete nun die Ministerialentschliessung vom 12. Oktober 1832**) eine genaue „Statistik der Volksschulen“ und die Herstellung einer „Uebersicht der Summen“ an, welche zur Ergänzung des Bedarfs bestehender und zur Errichtung neuer Schulen notwendig werde“. Als Zweck in der hier fraglichen Richtung war in derselben die Beantwortung der von den Ständen angeregten Fragen bezeichnet, worin die Besoldungen der Schullehrer bestehen und aus welchen Quellen dieselben geschöpft werden, wieviel „aus den Fundationsvermögen oder aus Gemeindemitteln und herrschaftlichen Kassen“ und ferner, „welcher Zuschuss erforderlich sein würde, um die Besoldungen der Lehrer auf nach Städten, Märkten und Dörfern abgestufte Mindestgehalte erhöhen zu können“. Die Herstellung der Schulfassionen musste, wenn anders eine übersichtliche Zusammenstellung der Resultate möglich sein sollte, selbstverständlich nach einheitlichen

*) K. d. Abg. 1831 Bd. XXI Prot. 122 S. 12 u. 23 ff.
**) Döllinger Bd. IX S. 1471 ff.

Gesichtspunkten erfolgen. Die genannte Ministerialentschliessung stellte deshalb ein besonderes Schema auf, und gab bezüglich der Einsetzung der Erträgnisse, bezw. der Veranschlagung derselben in Geld eingehende Direktiven. Mit Rücksicht auf den angegebenen Zweck der fraglichen Operation verlangte dieselbe, dass „um eine die Besoldungsverhältnisse der Lehrer genau nachweisende Statistik der Volksschulen herzustellen, eine richtige und sorgfältige Liquidation sämmtlicher Gehaltsteile und Dienstemolumente des gesammten Lehrerpersonals voranzugehen oder gleichzeitig stattzufinden habe". Zu diesem Zweck sollten die Einkünfte und Lasten durch rechtsförmliche Zeugnisse derjenigen Kassen, Behörden und Parteien, von welchen und an welche sie geleistet werden, nachgewiesen werden, z. B. Beiträge aus der Staatskasse durch amtliche Zeugnisse des betreffenden Rent- oder (bei Holznutzungen) Forstamts, Beiträge aus Stiftungen durch Attestate der Pfarrer und Stiftungspfleger, Beiträge von Gemeinden durch Bescheinigung der treffenden Gemeindeausschüsse der beitragspflichtigen Orte, Beiträge von Privaten durch beglaubigte Bescheinigung derselben. Diese Bescheinigungen sollten den Fassionen als Belege beigefügt werden. Bei der Ertragsbestimmung der einzelnen Einnahmequellen sollte mit zweckmässsiger Umsicht verfahren und von dem Gesichtspunkte ausgegangen werden, dass „die Fassionen nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die Zukunft eine nachhaltige Anwendbarkeit und Geltung behaupten". Das Gesammteinkommen der Lehrer sollte sich dann auf die Resultate der Fassion der mit dieser Schulstelle verbundenen Bezüge an ständigen Gehalt, dann aus Realitäten, Rechten und sonstigen Titeln gründen und am Schlusse der Fassion durch Abgleichung der Einnahmen und Ausgaben der Reinerträge der Schulstellen hergestellt werden. Die Differenz zwischen diesem Reinertrag und dem in der genannten Ministerialentschliessung bezeichneten Mindestgehalt, sofern letzterer höher war,

ergab dann den sogenannten Ergänzungsbedarf, dessen Auffindung als das nächste und wichtigste Produkt der ganzen Operation, soweit sie die Personalexigenz der Volksschule betreffe, bezeichnet wurde. Die Behörden wurden zu verschiedenen Malen beauftragt, „das für die beteiligten Gemeinden, Anstalten und Lehrer so wichtige und folgenreiche Geschäft mit vorzüglicher Sorgfalt zu leiten und zu beaufsichtigen und mit anhaltendem Nachdruck auf die Vollendung des in der vaterländischen Geschichte einen wichtigen Zeitabschnitt bildenden Elaborates hinzuwirken".

Durch spätere Ministerialentschliessungen, insbesondere diejenige vom 26. Februar 1857 und wiederholt nach dem Inkrafttreten des Schulbedarfsgesetzes wurden die Schulfassione einer neuerlichen allgemeinen Revision unterstellt.

Die Neuherstellung der Fassion gehört auch jetzt noch in Verbindung mit der Neuerrichtung einer Schule oder Veränderungen der Schulsprengel etc. zu den laufenden Geschäften der Schulverwaltungsbehörden*). Die Grundsätze der Ministerialentschliessung von 1832 wurden indessen durch die späteren zumal in der hier fraglichen Richtung in keiner Weise berührt und gelten auch jetzt noch fort.

Auf die Gehaltsfassionen ist auch in den Motiven**) zum Schulbedarfsgesetzentwurf und zwar in folgender Weise Bezug genommen: Die Dienstesfassionen, welche inzwischen wiederholt geprüft und festgestellt worden sind, haben zunächst die nötigen Anhaltspunkte für die aus dem Fundationsvermögen, aus Gemeinde- und Stiftungskassen etc. fliessenden Bezüge zu geben. Da aber die Schuldienstfassionen keine Rechtsansprüche und keine Gewährschaft für die in Ziffern ausgedrückten Beträge bieten, so musste Bedenken getragen werden, diese Einkommensquellen im Gesetze selbst aufzuführen. Es schien

*) Englmann § 90.

**) K. d. Abg. 1859/61 Bd. VI S. 19.

dies auch um so weniger nothwendig, als der Gesetzentwurf die Pflicht der Gemeinden zur Deckung des Ausfalls an dem gesetzlichen Gehaltsminimum in unzweifelhafter Weise feststellt und hiedurch den Lehrern eine sichere Garantie für das angewiesene Einkommen geboten ist. In letzter Linie ist noch hervorzuheben, dass die erledigten Schulstellen fast regelmässig in den Kreisamtsblättern oder Schulanzeigern zur Bewerbung ausgeschrieben werden und dass hiebei regelmässig der Ertrag einer Schulstelle nach Maassgabe der Fassion bekannt gegeben wird*). Jedenfalls aber erfolgt die Anstellung aller Lehrer durch ein Dekret der zuständigen Kreisregierung, in welchem der erledigte Schuldienst „mit dem fassionsmässigen Ertrag" übertragen wird". Der Lehrer wird bei seinem Dienstantritt also förmlich in das fassionsmässige Einkommen der Schulstelle angewiesen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat nun in seinem Plenarerkenntnis vom 23. März 1892**) sich dahin ausgesprochen, dass aus den Fassionen, bezw. aus den Nachweisen, die jenen zu Grunde liegen, unmittelbare Recht- und Verbindlichkeiten abgeleitet werden können und dass auch die in denselben enthaltenen Beträge wenigstens insoweit gewährleistet sind, als es sich nicht um Einnahmeposten handelt, die in erkennbarer Weise als veränderliche eingesetzt sind. Derselbe beruft sich zu diesem Ende darauf, dass die Fassionen in den oben bezeichneten Belegen regelmässig auch die Nachweise über die Rechtstitel enthalte, auf welchen sowohl die ständigen als veränderlichen Einnahmeposten beruhen. Diese Belege enthielten entweder die urkundlichen Nachweise selbst, oder verwiesen doch auf die diesbezüglichen Akte, Beschlüsse, Verträge und Schenkungen. Ergeben sich nun Differenzen über die Verpflichtung zur Entrichtung fassionsmässiger Reichnisse so sei nicht abzusehen, warum nicht aus den Fassionen

*) Englmann § 76 Ziff. 2.

**) S. d. V. G. H. E. Bd. XIII S. 199 ff.

und den ihnen zu Grund liegenden und einen Bestandteil derselben bildenden Belegen Verbindlichkeiten abgeleitet werden können. Der oben erwähnte Satz aus den Motiven des Schulbedarfsgesetzentwurfs, „dass die Fassionen keine Rechtsansprüche und keine Gewährschaft für die in Ziffern ausgedrückten Beträge bieten", sage nur so viel, dass die Fassionen hinsichtlich der Ziffern keine Ansprüche begründen, spreche aber durchaus nicht aus, dass auf der Grundlage der Fassionen überhaupt keine Rechtsansprüche erhoben werden können. Das Gegenteil zeige die Ministerialentschliessung vom 12. Oktober 1832 in den oben aufgeführten Wendungen. Ebenso ergebe sich letzteres aus der Intention des Schulbedarfsgesetzes und dem Zwecke, der durch die Schulfassionen erreicht werden sollte. Endlich aber gehe aus der Natur des öffentlichen Dienstes der Lehrer, der Art und Weise der Bestellung, aus der vorherigen Hinweisung auf das fassionsmässige Diensteinkommen bei Ausschreibung der einzelnen Stellen und aus der nachherigen Einweisung der Lehrer in das Diensteinkommen bei Uebertragung der Schulstelle die Berechtigung hervor, dass der Lehrer das fassionsmässige Diensteinkommen so lange zu beanspruchen habe, als die Fassion unverändert bleibe. Es werde nämlich durch die nach Einvernahme der Gemeinde erfolgte Ausschreibung des Schuldienstes, durch die nachgefolgte Anstellung in der Gemeinde und die ausdrückliche Einweisung in das fassionsmässige Einkommen eine Art vertragsmässigen Verhältnisses, eine Art öffentlich rechtlichen Uebereinkommens geschaffen, dass der Lehrer gegen die Gewährung des fassionsmässigen Gehalts seitens der Gemeinde den Schuldienst mit allen Obliegenheiten übernehme.

Gegenüber dem Verwaltungsgerichtshofe führt nun Seydel in seinem bayerischen Staatsrecht Bd. VI S. 432 ff aus, dass die Bedeutung der Schulfassionen nach der Art ihrer Entstehung, ihrem Inhalt und ihrem Zwecke dieselbe wie diejenige der (kirchlichen) Pfründefassionen

sei. Ihre Herstellung sei ein reines Verwaltungsgeschäft. Ihre Anfertigung habe nur dazu gedient, der staatlichen Schulverwaltung einen Ueberblick über die Erträgnisse der einzelnen Schulstelle zu gewähren, um hienach ihre Aufbesserungsbedürftigkeit zu bemessen. Der Eintrag eines Postens in die Schulfassion stelle deshalb nicht mehr dar als das Ergebnis einer statistischen Erhebung und unter Umständen einer Prüfung von Verwaltungswegen, nicht aber einer richterlichen und rechtskräftigen Entscheidung. Daraus folge, „dass der Eintrag eines Einnahmepostens in die Fassion den Rechtstitel hierauf nicht erzeuge, sondern nur in der Annahme geschehe, dass dieser vorhanden sei“. Die Feststellung der Fassion sei weder ein Rechtsgeschäft zwischen dem Lehrer und dem Staat oder der Gemeinde, noch werde durch den Anstellungsvertrag seitens des Staates oder der Gemeinde eine Gewähr für die Richtigkeit der Fassion übernommen; denn die Uebertragung des Schuldienstes und Ausfertigung der Anstellungsurkunde erfolge durch den Staat; die Anweisung des fassionsmässigen Diensteinkommens bedeute aber nicht die Uebernahme einer Haftung durch den Staat, weil der Schulaufwand keine Staatslast sei; sie bedeute aber noch weniger eine Haftung der Gemeinde, weil eine solche Haftung weder durch ein Gesetz der Gemeinde auferlegt sei, noch auch aus der Natur des Rechtsverhältnisses, das durch die Anstellung begründet sich ergebe; denn nicht die Gemeinde, sondern der Staat habe den Anstellungsvertrag geschlossen. Die Gemeinde hafte deshalb einzig und allein dafür, dass der Lehrer das gesetzliche Mindestgehalt beziehe“.

Diese Ausführungen der beiden Autoritäten bedürfen einer näheren Prüfung,

Bezüglich der ersten der Fragen nun, die Seydel dem Kern der Streitfrage entsprechend präcisirt hat, ergibt sich Folgendes: Die Herstellung der Schulfassionen ist selbstverständlich keine Skripturobligation in dem Sinne,

dass der blosse Eintrag eines Einnahmepostens in die Fassion wechselähnlich Verpflichtungen erzeugte.

Es kommt also thatsächlich auf die Frage an, ob die Eintragung eines solchen Postens eine richterliche und der Rechtskraft fähige Entscheidung über den Rechtsbestand und die Höhe eines derartigen Anspruchs enthalte. In dieser Hinsicht nun spricht zu Gunsten Seydels schon der Umstand, dass die grundlegende Ministerialentschliessung vom 12. Oktober 1832 an ihrer Spitze und im Kontext des öfteren von blosser „Statistik der Volksschulen“ und der damit verbundenen Anfertigung der Gehaltsfassionen, also einer reinen Verwaltungsthätigkeit spricht. Dazu kommt Folgendes: § 9 der fraglichen Ministerialentschliessung schreibt wörtlich Folgendes vor: „Die Frage über die Verbindlichkeit der Erbauung oder baulichen Unterhaltung und Wiederherstellung der Schullokalitäten im weiteren Sinne, nämlich der Schulgebäude und Lehrerwohnungen, erheischt wegen ihrer besonderen Wichtigkeit in vielfacher Beziehung eine höchst zuverlässige Angabe. Da jedoch der Zweck dieser Elaborate und die dadurch bedingte Beförderung derselben eine vorgängige umständliche Liquidation dieser fraglichen Punkte ausschliesst und letztere überhaupt der geeigneten administrativen oder civilrechtlichen (possessorischen oder petitorischen) Behandlung vorbehalten werden muss, so ist sich darauf zu beschränken, vorerst zu constatiren, ob die Bau-, resp. Unterhaltungspflicht bereits liquid gestellt sei oder nicht. Im ersten Falle ist zwar der verpflichte Teil bestimmt zu bezeichnen; im anderen Falle aber zu sagen, wer als solcher in Anspruch genommen werde oder werden könne und in welchen terminis und auf welchen Nachweisen die Sache beruht. Hier ist kein Zweifel, dass eine Baupflicht als liquid gilt, wenn bezüglich des Pflichtigen des Umfangs der Baulast und der termini der Leistung auf Grund gehöriger Nachweise kein Streit ist, dass es sich hiebei aber lediglich um eine die Parteien unverbindliche

Prüfung von Verwaltungswegen handle, da ja der Klageweg ausdrücklich vorbehalten ist. Wenn nun auch dieser Passus in demjenigen Teile der Ministerialentschliessung sich findet, der es mit der „Statistik der Volksschulen" im Gegensatz zur Herstellung der Schulfassionen zu thun hat, so ist doch nicht anzunehmen, dass derselbe Ausdruck „Liquidation" in derselben Entschliessung mehrfach in verschiedenem Sinne gebraucht sei. Es ist daher auch die Vorschrift, dass der Herstellung der Schulfassionen eine genaue und sorgfältige Liquidation der Gehaltsteile voranzugehen, oder gleichzeitig stattzufinden habe, nur dahin auszulegen, dass ein Einnahme- (oder Ausgabe-) Posten schon dann liquid sei, wenn der Pflichtige die Begründetheit des gegen ihn erhobenen Anspruchs nicht bestritt und die Nachweise für den Rechtsbestand des Anspruchs nach genauer Prüfung aller Momente vorhanden schienen. Das Mehr, was hier verlangt wurde, bestand nur darin, dass es auch Aufgabe der mit der Fertigung der Fassionen betrauten Behörden sein sollte, in diesem Sinne bestrittene Kosten liquid zu stellen.

Allein hiedurch konnte der Charakter dieser Thätigkeit als einer reinen Verwaltungshandlung umsoweniger geändert werden, als sicherlich durch diese Bestimmung eine Verschiebung der Zuständigkeit der Gerichte oder Verwaltungsbehörden zur Entscheidung derartiger Fragen weder beabsichtigt noch möglich war, und andererseits diese Behörden in solchen Fällen auch nicht unter allen Umständen zur Führung derartiger Prozesse legitimiert gewesen wären oder nur die Möglichkeit gehabt hätten, eine richterliche Entscheidung sonstwie herbeizuführen.

Die Vorschriften, auf welche der Verwaltungsgerichtshof so grosses Gewicht legt, dass die Schulfassionen auf Grund sorgfältiger Liquidation der einzelnen Posten hergestellt werden sollten und dass dieselben auch für die Zukunft eine nachhaltige Wirkung behaupten sollten, konnten desshalb einzig und allein die Gewissenhaftigkeit

der Verwaltungsbehörden und damit die Beweiskraft der Fassionen dafür erhöhen, dass nach ihrer Meinung zur Zeit ihrer Herstellung bestimmte gewichtige Nachweise für die Existenz des betreffenden Anspruchs vorhanden waren. Dass hiedurch niemand verpflichtet wurde, ist klar.

Was nun im besonderen die Nachweise betrifft, welche den Fassionen als Belege beigefügt werden, so ist Seydel gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof auch darin zweifellos im Recht, wenn er sagt, dass dieselben den etwaigen daraus abgeleiteten Anspruch nicht begründen, sondern nur beweisen können. Allein es dürfte hier doch in Betracht kommen, dass das erstere auch seitens des Verwaltungsgerichtshofs nicht wohl in dem von Seydel angenommenen Sinne gemeint sein konnte, da eine derartig unsinnige Behauptung dem höchsten Verwaltungsgerichte nicht zuzutrauen ist. Gerade die Betonung des weiteren Erfordernisses, dass neben dem Eintrag in die Fassion auch auf die thatsächliche Rechtsübung zurückzugreifen sei, beweist, dass der Verwaltungsgerichtshof mehr auf dem Boden einer Präsumtion einer ersitzenden Verjährung auf Grund der in den Fassionsnachweisen enthaltenen Rechtstitel oder auf dem Standpunkte steht, dass bis zum Beweis des Gegenteils der hier behauptete Titel in Verbindung mit der thatsächlichen Uebung einen gewichtigen Anhaltspunkt für die Beweiswürdigung zu Gunsten des Rechtsbestands eines Anspruchs bilde.

Hievon abgesehen, darf auch eines nicht übersehen werden. Die Nachweise zu den Schulfassionen enthalten gemäss § 22 der cit. Min. Entschl. „rechtsförmliche Zeugnisse, bezüglich der Einkünfte und Lasten“ einer Schulstelle.

Die Ausstellung dieser Zeugnisse kann nun nicht von vornherein als ein Rechtsgeschäft bezüglich der darin bezeugten Leistungen aufgefasst werden; denn die Aussteller derartiger Zeugnisse, die durch § 22 a. a. O. hiezu legitimirt wurden, z. B. die Pfarrer und Stiftungspfleger bezüglich der Ansprüche gegen Kirchenstiftungen, konnten

nicht alle als Vertreter der beteiligten Kassen und Parteien in dem Sinne handeln, dass sie hiedurch die letzteren verpflichteten. Dazu kommt, dass es keineswegs nach feststehender Praxis notwendig ist, den Eintrag eines Postens in die Fassion auf solche Zeugnisse zu stützen, die erst aus Anlass der Fassionsherstellung von dem Pflichtigen erholt werden, sondern dass sehr viele Zeugnisse, als geeignete Grundlagen eines solchen Eintrags, schon aus früherer Zeit stammen, wenn sie nur eine genügende Beweisbeziehung zu dem treffenden Fassionsposten in den Augen der Verwaltungsbehörden haben. Unter dieser Einschränkung aber liegt der Erteilung eines solchen Zeugnisses seitens des Pflichtigen sehr häufig eine rechtswirksame Anerkennung einer bestimmten Verpflichtung zu Grund. Die Umstände, unter denen, und der Zweck, zu welchem dem Pflichtigen die Erteilung eines solchen Zeugnisses angesonnen wird, sowie der Wortlaut derartiger Nachweise bieten oft genug hinreichende Gründe, um auf einen animus obligandi bei dem als Pflichtigen in Anspruch Genommenen schliessen zu können. Auf der andern Seite dürfte regelmässig kein Zweifel obwalten, dass auch die mit der Herstellung der Schulfassionen betrauten Behörden hiebei den Willen haben, die entsprechenden Rechte zu Gunsten der Schulstelle, d. h. des jeweiligen Inhabers derselben zu erwerben. Sofern hier auch in der Form des Zeugnisses kein Mangel liegt, bestehen dann in solchen Fällen rechtsgültige Anerkennungsverträge, die einen genügenden Rechtsgrund für die fragliche Verpflichtung abgegeben, ohne dass es bei sich später ergebenden Streitigkeiten über die Existenz des entsprechenden Rechtes notwendig wäre, über jenen Anerkennungsvertrag hinaus auf den ursprünglichen Rechtsgrund desselben zurückzugreifen.

Immerhin bleibt es richtig, was Seydel sagt, dass auch in solchen, wie in allen anderen Fällen nicht der Eintrag in die Fassion, sondern eben der Vertrag, bezw.

das Rechtsgeschäft die Grundlage der Berechtigung, bezw. der Verpflichtung sei.

Auch der zweiten Aufstellung Seydels, dass die Feststellung der Fassion kein Rechtsgeschäft zwischen dem Lehrer und dem Staate oder der Gemeinde sei, ist zuzustimmen. Der Vertragsnatur der Feststellung widerspricht allerdings entscheidend weder die Thatsache, dass die Schulverwaltungsbehörden ihrerseits einseitig durch Verwaltungsverordnung die Normen über die Veranschlagung der Naturalleistungen aufstellen, noch aber, dass die Regierung jederzeit eine generelle oder spezielle Revision der Fassion verfügen kann. Denn die Normen über die Veranschlagung der Leistungen könnten rechtlich sehr leicht als Dienstbefehle an die unteren Behörden qualifiziert werden, nach welchen sie die Feststellung der Fassion mit der Gemeinde vereinbaren dürfen. Die Möglichkeit aber, jederzeit eine Revision der Fassionen zu verfügen, wäre lediglich einem freien Widerrufsrecht des einen Kontrahenten vergleichlich, das ebenso auf andern Gebieten des Rechts sich findet. Auch der Umstand, dass die Gemeinden verpflichtet sind, eine Fassion aufzustellen, bezw. hiezu mitzuwirken, ist hiefür an und für sich ohne Bedeutung; denn dieser Rechtssatz der sich aus Art. 1 und 3 des Schulbedarfsgesetzes und der weiteren Erwägung ergibt, dass die gemeindlichen Aufsichtsbehörden das Recht haben, auf diese Weise zu prüfen (gemäss § 157 der Gem. O.), ob die Gemeinden ihrer gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen, berührten den eigentlichen Feststellungsvertrag ebensowenig, als auf civilrechtlichem Gebiet ein pactum de contrahendo die Natur des Ausführungsvertrages ändert.

Die Aufstellung Seydels ist vielmehr lediglich damit zu begründen, dass ohne besonderen Grund den bei der Feststellung der Gemeindefassionen beteiligten Gemeindeorganen keine Verpflichtungsabsichten und bezw. keine weitergehenden Verpflichtungsabsichten unterstellt werden

dürfen, als die Leistungen für Schulzwecke aus eigentlichen Gemeindemitteln aufgebracht werden sollen und als letzteres in der Fassion selbst zum Ausdruck kommt. Dieser Grund aber, der auf allgemeinen Rechtsregeln sich aufbaut, schlägt für den obigen Satz auch vollkommen genügend durch.

Gerade dieser Gedanke lässt übrigens eines nicht übersehen, dass die Absichten der Gemeindeorgane in der Praxis doch häufig genug weiter gehen und nicht bloss die Verpflichtung zu jenen Leistungen, die von vornherein aus Gemeindemitteln zu machen sind, sondern ebenso zu den sonstigen Bezügen durch die erklärte Meinung umfassen, dass dem Inhaber einer Schulstelle ein bestimmtes Gesammteinkommen gewährleistet werden wolle. Es ist daher trotz unsers prinzipiell ablehnenden Standpunkts doch nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden aus diesem Grunde durch die Fassionen zu Leistungen an den Lehrer auch über die Mindestgehalte hinaus verbunden sind. Es ist daher auch hier von Fall zu Fall zu entscheiden.

Es erübrigt nun noch die dritte Frage, ob nicht durch den Dienstvertrag des Lehrers eine Haftung der Gemeinde für alle fassionsmässigen Bezüge begründet werde. In dieser Hinsicht nun besteht ja kein Zweifel, dass der einzelne Lehrer den öffentlichen Dienst auf Grund eines Vertrags übernimmt*), zufolge dessen ihm die fassionsmässigen Bezüge als Entgelt zufallen. Dass der Lehrer hiebei auf den Rechtsbestand der dortselbst aufgeführten einzelnen Ansprüche und deren Einbringlichkeit rechnet und auch rechnen kann, wird umsoweniger zu erkennen sein, als auf die Fassionen ja auf Grund „genauester und sorgfältigster Liquidation der einzelnen Gehaltsteile“ aufgestellt sind. Trotzdem aber hat Seydel Recht, wenn er sagt, dass hieraus nach keiner Seite eine Haftung hiewegen stattfinde. Denn abgesehen davon, dass der Wegfall

*) Becher, Landescivilrecht S. 119 ff.

fassionsmässiger Bezüge thatsächlich fast immer unter Umständen eintreten wird, die unter den rechtlichen Begriff das casus fallen, ist es zutreffend, dass der Staat keine Haftung für den Rechtsbestand und Eingang solcher Bezüge trägt, weil nach dem Lehrer bekannten und bewussten Voraussetzungen des Anstellungsvertrags der Staat überhaupt Leistungspflicht und Gewährschaft für jene Bezüge ablehnt. Eine Haftung der Gemeinde aber für die fassionsmässigen Bezüge ist nach den obigen Erörterungen und mit den erwähnten Vorbehalten gleichfalls ausgeschlossen, da die Gemeinden weder selbst den Anstellungsvertrag eingegangen, noch aber dem Lehrer gegenüber in anderer Weise jene Haftung übernommen hat oder gegenüber dem Staate zu einer Garantie hiefür verbunden ist. Die Gemeinden haften also grundsätzlich nur für die Gewährung der Mindestgehalte.

Bezüglich der Ergänzung der Mindestgehalte ergeben sich noch weiter Zweifel für den Fall, dass mit dem Schuldienste Nutzungen oder Geld- und Naturalbezüge verbunden sind, deren Höhe nicht ein für allemal fest bestimmt ist, sondern jährlich wechselt. Wir verweisen hier aber auf Seydel*), dessen Meinung wir gerade in diesem Punkte uns vollständig anschliessen.

Streitigkeiten über Verbindlichkeiten zu Leistungen für das Diensteinkommen des Lehrerpersonals an den Volksschulen gehören als streitige Verwaltungssachen gemäss Art. 10 Ziff. 19 des Verw. G. H. Ges. in letzter Instanz vor den Verwaltungsgerichtshof.

V.

Die Höhe des sonstigen persönlichen und sachlichen Aufwandes.

Für die Höhe desjenigen persönlichen Aufwands, der wie die Anstellung der Hilfslehrer oder Arbeitslehrerinnen

*) Seydel, bayer. St. R. Bd. VI S. 436.

für besonderen schulordnungsmässigen Fachunterricht nicht gesetzlich geregelt ist und ebenso für die Höhe des sachlichen Aufwands für die Einrichtung und Unterhaltung der Schulen bestehen keine besonderen Vorschriften. Das Gesetz hat sich in dieser Richtung nur in der Weise ausgesprochen, dass Art. 1 den gesammten Aufwand für die Errichtung und Unterhaltung der Schulen als Gemeindelast erklärte. Für alle diese Aufwendungen gilt darum allgemein anerkannt und überall durchschlagend das Prinzip, dass massgebend für den Umfang und die Höhe der Ausgaben für Schulzwecke, abgesehen von den obigen Einschränkungen, einzig und allein die Anforderungen sind, welche die staatliche Schulverwaltung auf Grund genereller Verwaltungsvorschriften an die einzelne Gemeinde für deren Schulen stellt*).

Die Streitpunkte der Praxis betreffen insoweit nicht sowohl einen Prinzipienstreit, als vielmehr die Frage, ob nach den bestehenden Verwaltungsverordnungen irgend ein Unterrichtsgegenstand ein „naturgemässer" (verordnungsmässiger) Bestandteil des Volksschulunterrichts oder ob ein Einrichtungsgegenstand allgemein vorgeschrieben sei, häufiger aber noch die Frage, ob dieselben einer Neuanschaffung oder Reparatur bedürftig seien.

Die Entscheidung der letzteren Fragen als reiner Ermessenssachen steht den Verwaltungsbehörden als solchen zu, die Entscheidung der ersteren dagegen gehört gemäss Art. 10 Ziff. 19 event. 2 des V. G. H. Ges. in letzter Instanz vor den Verwaltungsgerichtshof.

Die weitere Verfolgung dieser Fragen scheidet aber aus dem Rahmen dieser Studie, die es nur mit den Grundprincipien des Gesetzes zu thun hat, aus**).

---

*) V. G. H. Bd. V S. 188.

**) Vergl. Seydel Bd. VI S. 413.

VI.

Der Umfang des Schulaufwandes speziell bei Sprengelschulen.

Die oben erörterten Grundsätze über den Umfang des Schulaufwands greifen insgesammt auch bei Sprengelschulen in dem sub A bestimmten Sinne durch. Eine Besonderheit ergibt sich hier nur insoferne, als der Staat seine Ansprüche zu Gunsten der Schule zunächst nicht direkt bei den beteiligten Gemeinden, sondern bei dem gemeinschaftlichen Organ derselben, der Schulsprengelverwaltung geltend macht. Dieses Organ setzt sich gemäss Ar. 7 des Gesetzes aus dem Magistrate, bezw. der Gemeindeverwaltung der Schulsitzgemeinde unter Zuziehung der Bürgermeister oder Pfleger der übrigen ganz oder teilweise zum Schulsprengel gehörigen Gemeinden, sowie eines weiteren Abgeordneten einer jeden dieser Gemeinden zusammen. Die rechtliche Gültigkeit der Beschlüsse dieses Kollegiums ist natürlich durch die gesetzmässige Zusammensetzung desselben und die Beachtung der analog anzuwendenden Vorschriften über den Geschäftsgang der Gemeindebehörden, insbesondere auch die ordnungsmässige Ladung sämmtlicher Mitglieder zur Sitzung bedingt*). Die Schulsprengelvertretung untersteht nach richtiger Ansicht auch dem staatsaufsichtlichen Zwange**). Ihr Wirkungskreis nun, soweit derselbe für die Zwecke der folgenden Erörterungen von Bedeutung ist, ist beschränkt auf die Ermittelung und Feststellung des für die Sprengelschule gesetzlich***) erforderten Aufwands und die Verteilung desjenigen Aufwands, der durch die primären Mittel des Art. 1 und 3 bis 5 des Ges. nicht gedeckt ist, auf die einzelnen am Sprengel beteiligten Gemeinden.

*) V. G. H. Bd. II S. 264, IX 191, X 324, XI 538.
**) Bl. f. a. Pr. XXXI S. 158, XXXVIII S. 204, XXXIX S. 81.
***) V. G. H. XI S. 95 u. 98.

Was nun insbesondere dieses letztere Geschäft betrifft, so ist es lediglich eine Konsequenz der von uns sub A vertretenen Auffassung, dass diese Verteilung lediglich das Verhältnis der Gemeinden zum Schulsprengel, nicht aber auch dasjenige des Schulsprengels zu den einzelnen Schulsprengelangehörigen berührt. „Die am Schulsprengel beteiligten Umlagepflichtigen stehen, wie Seydel mit Recht sagt, in keinem Verpflichtungsverhältnisse zum Schulsprengel, sondern lediglich zu ihrer Gemeinde“*). Die Schulsprengelvertretung ist darum bei Streitigkeiten über die Umlagenpflicht eines einzelnen für Schulzwecke nicht Partei des Verwaltungsrechtsstreits, diese Rolle fällt vielmehr ausschliesslich der betreffenden Gemeindeverwaltung zu**). Hienach erübrigt nur noch die Erörterung des Massstabs, nach welchem die Schulsprengelvertretung die erforderten Kosten auf die einzelnen am Sprengel beteiligten Gemeinden zu verteilen hat. Das Gesetz benennt als solchen das Verhältnis der von den Beteiligten in einer Gemeinde zu entrichtenden „Grund- Haus- und Gewerbesteuer“.

Was nun zunächst im Sinne dieses Rechtssatzes den Begriff der Beteiligten anlangt, so ist kein Zweifel, dass hierunter in erster Linie diejenigen zu verstehen sind, auf deren Familien der Schulsprengel sich erstreckt, daneben aber auch alle, welche durch ihren Grundbesitz mit dem Schulsprengel in Beziehung stehen. Es besteht auch darüber kein Streit mehr, dass heutzutage nicht mehr nur die genannten drei Grund-, Haus- und Gewerbesteuer allein, sondern sämmtliche direkte Steuern einschliesslich der Kapitalrenten- und Einkommensteuer als Massstab der Kostenverteilung auf die Gemeinden in Betracht kommen. Es ergibt sich dies in der That daraus, dass das Schulbedarfsgesetz nach mehrfachen Belegen in

*) Bl. f. a. Pr. XXXVIII S. 86.

**) Bl. f. a. Pr. Bd. XXXIX S. 81 ff.

den Kammerverhandlungen*) für die Fälle des Art. 7 keinen andern Umlagenmassstab, als den auch für die Fälle des Art. 6 geltenden aufstellen wollte und der Ausdruck in Art. 7 lediglich anstatt der Sache selbst (gesetzlicher Umlagenmassstab), dessen damalige Erscheinung (die damaligen Steuern) benannte**). Dieser Massstab ist zugleich ausschliesslich***). Eine Verschiedenheit der Meinungen besteht nur noch insoferne, als die einen bei der Aufstellung des Verhältnisses der Kostenverteilung die Grund-, Haus- und Gewerbesteuer der Beteiligten nur insoweit in Betracht ziehen, als diese Steuergegenstände innerhalb einer Gemeinde **im** Schulsprengel liegen, die andern dagegen auch dann, wenn dieselben ausserhalb des Schulsprengels in der Gemarkung einer beteiligten Gemeinde gelegen sind. Die letztere Ansicht wird insbesondere von einer Kultusministerialentschliessung vom 28. Januar 1874 und im Anschlusse hieran in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXI S. 229 und XXXI S. 209 vertreten und es ist zuzugeben, dass diese Ansicht das Wort des Gesetzes für sich hat. Es muss indessen doch als durchschlagender gelten, dass dieser Modus der Kostenverteilung für eine Gemeinde, die verschiedenen Sprengeln zugehört, die denkbar grösste Doppelbelastung und eine Ungerechtigkeit enthält, die dem Gesetzgeber nicht zugetraut werden kann†). Es verdient hienach die erstere, auch herrschende Ansicht, thatsächlich den Vorzug.

Streitigkeiten über „die Verteilung des Schulbedarfs in Schulsprengeln, die aus mehreren Gemeinden oder Bestandteilen von solchen bestehen", gehören als streitige Verwaltungssachen in letzter Instanz vor den Verwaltungs-Gerichtshof. (Art. 10 Ziff. 20 des V. G. H. Ges.)

---

*) Verh. K. d. Abg. 1859/61 Beil. Bd. VI S. 16 u. VII S. 202 u. 210.
**) Bl. f. a. Pr. XXI S. 267 u. XXV S. 229.
***) V. G. H. XII S. 353.
†) Vergl. Seydel VI S. 452; V. G. H. IV S. 523, 528; Bl. f. a. Pr. XXXI S. 213.

C. Die Aufbringung des Schulaufwandes.

In welcher Weise die Gemeinden ihren Schulbedarf aufzubringen haben, ist im Schulbedarfsgesetze nicht geregelt. Dasselbe beschränkt sich darauf, in Art. 5 einige Vorschriften über die Erhebung von Umlagen zu geben und im Art. 6 als subsidiäres Deckungsmittel, soweit nicht andere Einnahmen ausreichen, den Weg der Umlagenerhebung nach den für diese geltenden Bestimmungen zu eröffnen.

Der Schulaufwand stellt nun, wie oben ausgeführt, eine gesetzliche Last der Gemeinde, mithin ein Gemeindebedürfnis im Sinne des Art. 38 der Gemeindeordnung von 1869 dar, umsomehr als dieses Gesetz das frühere Umlagengesetz vom 22. Juli 1819 aufgehoben, andererseits aber auf „die in sonstigen Gesetzen festgestellten Verpflichtungen der Gemeinden“ ausdrücklich verwiesen hat*). Hieraus ergibt sich, dass, abgesehen von den Vorschriften des Schulbedarfsgesetzes für die Erhebung des Schulgeldes und die sonstigen obenerwähnten primären Einnahmequellen, die Deckung des Schulaufwands nach den Normen der Gemeindeordnung zu erfolgen hat. Die Bedeutung dieses Satzes ist die, dass, solange die Gemeindemittel im Sinne des Art. 39 Abs. 1 der Gem. O. zur Deckung der gesammten Gemeindebedürfnisse ausreichen, auch die Aufwendungen für die Schule aus diesen Gemeindemitteln zu bestreiten sind, und dass es jedenfalls insoweit vollkommen gleichgiltig und von keiner Seite zu beanstanden ist, wenn hiebei auf Grund formell giltiger Beschlüsse

*) Bl. f. a. Pr. XXI S. 263.

die in einer Gemeinde nach Konfession getrennten Schulen in verschiedener Weise berücksichtigt werden. Aus dem Schulbedarfsgesetze und dem obigen Satze ergibt sich des weiteren aber, dass, soweit die Einkünfte im Sinne des Art. 39 Abs. 1 der Gem. O. nicht hinreichen, der Fehlbetrag für Schulzweck durch Gemeindeumlagen aufzubringen ist und dass grundsätzlich alle diejenigen, welche zu Gemeindeumlagen überhaupt beitragspflichtig sind, auch zu den Umlagen für die Schulbedürfnisse und zwar nach dem durch die Gemeindeordnung aufgestellten ausschliesslichen*) Umlagenmassstab beizuziehen sind.

In der That entspricht dies auch allein dem Princip des Art. 1 des Schulbedarfsgesetzes, der die Schullasten der Gemeinde überbürdet, die als rein bürgerlicher Verband keine Unterschiede der Konfessionen kennt**). Die Gemeinschaftlichkeit der Schulexigenz, wenn in einer Gemeinde getrennte Schulen für verschiedene Konfessionen bestehen und die Solidarität der Gesammtgemeinde für die Deckung des Umlagenbedürfnisses zu Schulzwecken ohne Rücksicht auf das Glaubensbekenntniss, gleichviel ob die Schulen für verschiedene Konfessionen in einer Gemeinde getrennt oder vereinigt seien***), sind sogar so vordringende Konsequenzen jenes Princips, dass dieses selbst ohne jene kaum mehr Bedeutung hat.

Trotzdem ist es Thatsache, dass bei Beratung des Schulbedarfsgesetzes von 1861 sowohl der Ausschuss der Abgeordnetenkammer, als auch die Kammer der Reichsräte und des k. Staatsministeriums sich ausdrücklich für die fortdauernde Geltung des Art 5 des Umlagengesetzes von 1819 aussprachen†) und die Gemeindeordnung von 1869 diese Gesetzesbestimmung durch Art. 206 Abs. 2 Ziff. 3 ebenso ausdrücklich aufrecht erhielt. Dieselbe lautet:

*) Bl. f. a. Pr. XX S. 257.
**) Bl. f. a. Pr. XVII S. 200.
***) Bl. f. a. Pr. XIII S. 50.
†) K. d. Abg. 1859/71; Beil. Bd. VII S. 209.

„Kein Staatsbürger ist verbunden, zur Befriedigung der Bedürfnisse von Kirchen und Schulen einer Religionspartei, zu welcher er selbst nicht gehört, mittels Umlagen beizutragen, wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss oder ein besonderes Rechtsverhältnis besteht", und es fragt sich deshalb, welche Tragweite diesem Art. 5 gegenüber dem Prinzip des Art. 1 des Schulbedarfsgesetzes beizulegen sei.

In dieser Hinsicht nun ist hervorzuheben, dass die Praxis zumal in den grösseren Orten und in den Städten auf dem Standpunkt der Unanwendbarkeit des Art. 5 steht, und nur die Einnahmen aus konfessionellen Stiftungen den betreffenden Konfessionsschulen ausschliesslich zuführt, im übrigen aber den Bedarf der sämmtlichen Schulen aus einem einheitlichen Schulfond deckt und im Falle der Umlagenerhebung diese von allen Umlagenpflichtigen ohne Unterschied der Konfession erhebt*). In der That erscheint es auch in grossen Gemeinden praktisch fast unmöglich anders zu verfahren, da sonst das Budget und Rechnungswesen der Gemeinde infolge der Unbrauchbarkeit der rentamtlichen Steuerverzeichnisse notwendig in Verwirrung käme und in eine unerträgliche Geschäftslast ausarten würde**).

Darüber hinaus hat Seydel auch aus anderen rechtlichen Gründen diesen Art. 5 im Zusammenhalt mit Art. 1 des Schulbedarfsgesetzes und dem gesammten Systeme der Gemeindeordnung über die Deckung der Gemeindebedürfnisse (in Art. 38—54) als eine „Antinomie" darzustellen und als solche in das „Recht der Vergangenheit" zu verweisen gesucht***). Der Gedankengang Seydels war hiebei folgender: Art. 5 des Umlagengesetzes setze die Erhebung besonderer Umlagen für jeden einzelnen Zweck voraus. Die Gemeindeordnung von 1869 lasse dagegen

*) Bl. f. a. Pr. Bd. XV S. 404 A. 13.
**) Bl. f. a. Pr. Bd. XXXVIII S. 100.
***) ibid. S. 65 ff.

keine Sonderumlagen für einzelne, hier Schulzwecke, zu, fasse vielmehr alle Gemeindeausgaben zu einem Gesammtbedarf zusammen, und kenne nur Umlagen zur Deckung desjenigen Defizits, welches sich aus der Abgleichung der gesammten Einnahmen und der gesammten Ausgaben einer Gemeinde ohne Rücksicht auf die einzelnen Ausgabezwecke ergebe. Nachdem also die Voraussetzung des Art. 5 gefallen sei, müsse auch der Art. 5 selber als unanwendbar erachtet werden und könne die formelle Aufrechterhaltung desselben durch Art. 206 Abs. 2 Ziff. 3 der Gem. O. hieran nichts ändern*).

Was nun zunächst diese letzteren rechtlichen Ausführungen Seydels anlangt, so haben Luthard**) und der Verwaltungsgerichtshof dem gegenüber bereits schlagend dargethan, dass, wenn auch im gemeindlichen Haushalt im allgemeinen nicht mehr der einzelnen Ausgabe eine spezielle Einnahme oder Umlage entgegenstehe und die Umlagen im allgemeinen vielmehr dazu bestimmt seien, den nach Abgleichung der gesammten Einnahmen und Ausgaben sich berechnenden Fehlbetrag einer Gemeinde ohne Unterscheidung der Ausgabezwecke im Ganzen zu decken, diese Regel doch kein derartig starres Princip darstellt, dass es eine Ausnahme hievon überhaupt nicht mehr gebe. Die besondere Deckung der Ausgaben für landwirtschaftliche Zwecke nach Art. 55 der Gem. O., die Heranziehung der umlagenfreien Standesherrn zur Deckung des Bedarfs für gemeindliche Einrichtungen, aus denen der Standesherr hinsichtlich seiner zum Gemeindeverband gehörigen, ehemals reichsständischen Besitzungen jeweilig einen Vorteil zieht, die Ausscheidung besonderer Umlagenzwecke in Gemeinden, die aus mehreren Ortschaften mit eigenen Bedürfnissen zusammengesetzt sind, zeigen in der That zur Genüge, dass die Einheitlichkeit aller Gemeindeausgaben kein überall durchschlagendes Princip genannt

*) Bl. f. a. Pr. Bd. XXXVIII S. 385.

**) V. G. H. Bd. XIII S. 562.

werden darf. Hienach aber erscheint auch die Aufrechterhaltung des Art. 5 und damit die Schaffung besonderer Schulumlagen mit nichten als ein „unlöslicher gesetzgeberischer Selbstwiderspruch, sondern nur als Ausnahme von der Regel".

Aber auch der zweite Einwand der Unmöglichkeit der praktischen Durchführung des Art. 5 kann meines Erachtens nicht die fortdauernde Geltung desselben entkräften. Allerdings darf wohl unbedenklich auch bezüglich unmöglicher Forderungen des Gesetzgebers auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts im übertragenen Sinne der Rechtssatz: impossibilium nulla obligatio est, Anwendung finden. Allein es dürfte gerade hier ausschlaggebend sein, dass der Gesetzgeber auf die Achtung seines Willens insolange Anspruch hat, als dieser Wille auf irgend eine Art verwirklicht werden kann und es darf wohl auch bezweifelt werden, ob die der Anwendung des Art. 5 entgegenstehenden Hindernisse in der That unüberwindlich sind.

Selbst wenn aber in den grossen Städten die Schwierigkeiten der Aufstellung besonderer Umlagenkreise für Schulzwecke und deren Einfügung in das Rechnungswesen der Gemeinden die Anwendung des Art. 5 thatsächlich unmöglich machen, so geht es meines Erachtens doch zu weit, hiewegen sofort auch die Unanwendbarkeit dieser Bestimmung für die kleineren Städte und die Landgemeinden zu proclamieren. Denn auch die Unmöglickeit der Durchführung des Art. 5 in den Städten könnte nicht die Thatsache beseitigen, dass der Gesetzgeber diese Bestimmung für Stadt und Land gegeben und auf deren Anwendung insoweit Anspruch hat, als diese möglich bleibt. Das Vorliegen dieser Voraussetzung aber bei den kleineren Städten und Landgemeinden lässt sich nicht bestreiten und es ist daher die fortdauernde Geltung des Art. 5 des Umlagengesetzes vom 22. Juli 1819 wenigstens insoweit anzuerkennen.

Die hier vertretene Unterscheidung zwischen den grossen Städten einerseits und den kleineren und Landgemeinden andererseits überantwortet freilich die Anwendung des Gesetzes einem nicht unbedenklichen Ermessen. Allein die Gesetzesauslegung darf dieses Resultat umsoweniger zurückweisen, als es nicht ihre Aufgabe ist, einen unglücklichen Gedanken des Gesetzgebers zu korrigieren und als de lege ferenda kein Zweifel über die Notwendigkeit der Aufhebung dieser prinzipwidrigen Bestimmung ist.

Die Schwierigkeiten der Anwendung des Art. 5 werden übrigens in der Praxis um so leichter überwunden, als die Gemeinden durch ihn nicht gezwungen sind, denselben auch überall dort, wo seine Anwendung zwar möglich wäre, aber nicht verlangt wird, wirklich anzuwenden. Derselbe gibt keine Zwangsvorschrift für die Gemeinden, sondern räumt nur dem einzelnen (für seine Person) die Befugnis ein, für sich die Befreiung von der betreffenden Umlage zu fordern. So lange niemand von dieser Befugnis Gebrauch macht, kann die Gemeindebehörde die Vorschrift des Art. 5 ignoriren und die Regel der Gemeindeordnung allein anwenden. Und wenn auch der eine oder andere die Befreiung von der treffenden Umlage auf Grund des Art. 5 fordert, so braucht die Anwendung dieser Gesetzesstelle nicht auf alle hiefür tauglichen Personen ausgedehnt zu werden; sie kann vielmehr auf diejenigen, welche dies fordern, beschränkt werden*).

Hieraus folgt, dass gegen einen Gemeindebeschluss, die auch zur Deckung von Schulbedürfnissen für eine Konfession notwendigen Auslagen auf alle nach den Vorschriften der Gem. O. Umlagenpflichtigen ohne Rücksicht auf die Konfession zu verteilen, den Aufsichtsbehörden kein Recht zur Offizinaleinschreitung gem. § 157 l. c. zusteht und dass im Falle einer Beschwerde einzelner nach § 163 a. a. O. jener Beschluss nicht allgemein,

*) Bl. f. a. Pr. XXXVIII S. 385.

sondern nur im Hinblick auf die Beschwerdeführer sistirt werden kann.

Die Anwendung des Artikel 5 kann im übrigen nach seinem Wortlaut nur dann gefordert werden, wenn es sich um Umlagen für die „Schule einer Religionspartei handelt". Wenn es sich hiebei fragt, was unter „Schule einer Religionspartei" zu verstehen ist, so ist jedenfalls dieser Ausdruck nicht ohne weiteres als Gegensatz zur „Gemeindeschule" aufzufassen, sondern als aufrechterhaltener Teil des Umlagengesetzes vom 22. Juli 1819 aus dem Geiste dieses Gesetzes heraus zu interpretiren.

Es ist aber meines Erachtens auch nicht richtig, zu behaupten, der fragliche Art. 5 „könne nach der ganzen Oekonomie des Gesetzes nur gemeindliche Schulen im Auge haben". Diese Anschauung beruht auf dem Gedanken, dass Art. 1 dieses Gesetzes (vom 22. Juli 1819) die Erhebung von Umlagen seinerseits „**nur** für gemeindliche Schulen eröffne, dass, wie Luthard sagt, jede Schule, für welche Umlagen erhoben wurden, eine förmliche Gemeindeschule war*), und dass hienach auch die in Art. 4 aufgeführten „Schulen einer Religionspartei", nachdem für sie Umlagen zu erheben sind, gemeindliche Schulen sein müssen."

Ich vermag diese Anschauung und ihre Begründung nicht zu teilen. Das Umlagengesetz von 1819 bezeichnet nur Zwecke, für welche die Erhebung von Umlagen möglich sein soll, und setzt keineswegs voraus, dass die Gemeinde auch das vermögensrechtliche Subjekt der diesen Zwecken dienenden Anstalten sei, es sagt auch keineswegs, dass die Beitragspflicht der Gemeinde zu einem bestimmten Zweck in allen Fällen der Umlagenerhebung auf einer öffentlich rechtlichen Verbindlichkeit der Gemeinde beruhe. Das Umlagengesetz von 1819 setzt vielmehr nur das eine voraus, dass eine Zahlungspflicht der Gemeinde bestehe, ohne zu unterscheiden, ob diese Verbindlichkeit eine öffent-

*) Vergl. Bl. f. a. Pr. Bd. XXX S. 308.

lich rechtliche oder eine civilrechtliche Verpflichtung sei. Nach dem Umlagegesetz von 1819 konnten deshalb sogar für reine Privatschulen, die eine Privatperson eingerichtet hatte und deren Besuch den öffentlichen Volksschulunterricht nicht ersetzte, Umlagen erhoben werden, wenn und soweit eine Verpflichtung der Gemeinde zum Unterhaltsbeitrag zu Recht bestand. Es ist also thatsächlich nicht richtig, dass Art. 1 des fraglichen Gesetzes nur solche Schulen im Auge haben konnte, die jetzt als öffentliche Schulen als Gemeindeschulen im Sinne des Artikel I des Schulbedarfsgesetzes vom 10 November 1861 zu erachten sind. Hieraus folgt, dass auch Art. V jedenfalls nicht notwendig unter „Schulen einer Religionspartei“ solche gemeindliche Schulen begreifen musste und die Streitfrage also von hier aus offen bleibt.

Es würde nun nahe liegen folgenden Schluss zu ziehen: Wenn Art. V mit dem Ausdruck „Schulen einer Religionspartei“ keineswegs notwendig gemeindliche Schulen, also solche Schulen bezeichnet, deren vermögensrechtliches Subject eine (politische) Gemeinde ist, wenn als Schulen im Sinne des Gesetzes vom 22. Juli 1819 sowohl solche Schulen, deren vermögensrechtliches Subjekt eine Gemeinde ist, als auch andere Schulen erscheinen, deren vermögensrechtliches Subjekt ein Dritter ist und für welche nur eine Beitragspflicht der (politischen) Gemeinde aus irgend welchem Grunde besteht, dann erscheint schon sprachlich „die Schule einer Religionspartei“ als Gegensatz zur (politischen) Gemeindeschule und mithin „als Schule einer Religionspartei“ nur diejenige Schule, deren vermögensrechtliches Subjekt eine Religionspartei ist. Die Umlagenbefreiung der Konfessionsfremden nach Art. 5 würde hienach nur für solche Schulen eröffnet sein, die von einer Religionspartei gegründet und, abgesehen von dem aus besonderem Rechtsgrund fliessenden Zuschuss der Ortsgemeinde, zur Unterhaltung übernommen ist.

Aber auch dieser, aus dem Gesetze allein zu ziehende Schluss wäre, und zwar um deswillen nicht richtig, weil eben die Geschichte der Aufnahme dieses Ausdrucks in das Gesetz und insbesondere die Verquickung desselben mit der Schulsprengelverordnung vom 22. Januar 1875 zu einer anderen Auslegung führt und zwingt. Der fragliche Art. 5 des Gesetzes vom 22. Juli 1810 ist nämlich die wörtliche Wiederholung des Art. 22 der allgemeinen Verordnung vom 6. Februar 1812 über die Erhebung von Umlagen für Gemeindebedürfnisse*). Die Bedeutung des auch dort schon enthaltenen Ausdrucks „Schule einer Religionspartei“ wird nun insofern gewissermassen authentisch interpretirt, als die zweifellos nur für die regelmässigen öffentlichen (auch im Schulbedarfsgesetze von 1861 allein behandelten), gemeindlichen**) Schulen erlassene Verordnung vom 22. Januar 1815***) in Art. 4, der die Verbindlichkeit zum Unterhalt dieser Schulen betrifft, ausdrücklich auf jenen Art. 22 der Verordnung vom 6. Februar 1812 verweist und hiedurch zeigt, dass **auch** gemeindliche Schulen als Schulen einer Religionspartei erscheinen können. Wenn nun aber auch Gemeindeschulen als „Schulen einer Religionspartei“ bezeichnet werden und hienach ein Gegensatz im Hinblick auf die finanzrechtlichen Beziehungen zur Schule nicht besteht, dann ist klar, dass die Bedeutung des fraglichen Ausdrucks auf einer anderen Seite, der pädagogischen Seite der Schule liegen muss.

In dieser Hinsicht nun muss es selbstverständlich in Bezug auf die Umlagenpflicht ohne jeden Einfluss bleiben, wenn einer Lehrer nach der Eigenart seiner religiösen Anschauung und seines religiösen Eifers die Schule factisch in den Dienst einer Religionspartei stellt. Denn hier fehlt jedes rechtliche, bestimmte Merkmal. Aber auch

*) Reg. Blatt 1812 S. 329.

**) Vergl. Bl. f. a. Pr. Bd. XXXVIII S. 68.

***) Döllinger Bd. IX S. 1297.

der Umstand, dass eine Schule thatsächlich nur von Kindern einer bestimmten Konfession besucht wird, macht die Schule ebensowenig zur „Schule einer Religionspartei“ als ein gemeinschaftlicher thatsächlicher Genuss der Schule durch Angehörige verschiedener Konfessionen ausschliesst, dass dieselbe doch die „Schule einer Religionspartei“ ist. Denn die Umlagenpflicht für die Bedürfnisse einer gemeindlichen Schule kann doch einerseits unmöglich davon abhängig sein, ob etwa die in der Diaspora lebenden Konfessionsgenossen zufällig Kinder zur Schule schicken können oder nicht und andererseits geht ja gerade aus Art. 5 des Umlagengesetzes von 1819 deutlich hervor, dass eine Schule doch als Schule einer Religionspartei erscheinen kann, wenn auch Kinder einer anderer Konfession „infolge gemeinschaftlichen Genusses“ dieselbe mitbenützen.

Es müssen also „rechtliche“ Merkmale sein, die eine Schule als „Schule einer Religionspartei“ kennzeichnen. Dabei liegt es nahe zu sagen, als Schule einer Religionspartei erscheint diejenige Schule, auf welche nur die Angehörigen dieser Religionspartei ein Recht haben. Dieses Recht könnte indessen nach der Natur der Sache nur Bezug haben auf die Organisation einer Schule nach bestimmten konfessionellen Rücksichten, etwa in Rücksicht auf die Anstellung konfessionszugehöriger Lehrer oder die Gestaltung des Lehrplans und auf die Erfüllung der Schulpflicht dieser Konfessionsgenossen gerade an dieser Schule. In Bezug auf die Organisation einer Schule nach bestimmten konfessionellen Grundsätzen und die Erhaltung derselben nach diesen Grundsätzen könnte nun aber von einem „Rechte“ nur dann die Rede sein, wenn diesem Rechte der Konfessionsgenossen auch die Pflicht der Gemeinde und der Schulbehörden entspräche, eine Schule nach solchen bestimmten konfessionellen Rücksichten zu organisiren und in dieser Organisation für die Konfessionsgenossen zu erhalten. Ein solcher Anspruch besteht

nun im gewissen Sinne allerdings bei solchen Schulen, die auf Stiftungen beruhen, die dem Schutze des Titel IV § 9 Abs. 4 der Verfassungsurkunde unterliegen; dagegen nicht bei jener grossen Zahl von Schulen, bei welchen die Organisation der Schule nach solchen Maximen lediglich auf pädagogischen, dem Wechsel unterworfenen Anschauungen und auf rechtlich beliebig zurückziehbaren Anordnungen beruht. Dass nun aber nicht nur die Schulen der ersteren Art, sondern ebenso jene der zweiten Art unter den Begriff der „Schule einer Religionspartei" fallen, ergiebt sich zweifellos aus der Erwägung, dass die ratio des Art. 5 auch für diese Schulen in völlig gleicher Weise zutrifft. Denn es kann für die Umlagenpflicht keine Bedeutung haben, wenn bei einer Schule die Organisation im Geiste einer Religionspartei auf Grund einer stiftungsgemässen Verpflichtung und bei einer andern aus freien Stücken heraus getroffen ist. Das „Recht" auf Erhaltung einer Schule nach diesen Grundsätzen ist also für den fraglichen Begriff nicht ausschlaggebend.

Was nun aber das „Recht" der Konfessionsgenossen anlangt, gerade an dieser Schule ihrer Schulpflicht zu genügen, so ist dieses lediglich eine Folge der Sprengelzugehörigkeit, es müsste also ein Recht sein, zu einem bestimmten Sprengel zu gehören. Eine solche Lahmlegung der staatlichen Organisationsgewalt nun ist undenkbar; es kann demnach auch hierin das entscheidende Moment nicht liegen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat deshalb in seiner Entscheidung vom 12. Dezember 1879 die Begriffsmerkmale der „Schule einer Religionspartei" in folgender Weise aufgestellt: „Von Schule einer Religionspartei im Sinne des Art. V des Umlagegesetzes vom 22. Juli 1819 ist nur dann die Rede, wenn infolge stiftungsmässiger oder sonstiger rechtlich geltender Anordnungen und Ein-Einrichtungen nur für die Angehörigen einer bestimmten Konfession bestimmt ist und Andersgläubigen ein Recht

auf Mitbenützung nicht zusteht.*) Von hier aus ist nun vor allem zu erwägen, dass der Ausschluss der Andersgläubigen von dem Rechte der Mitbenützung nur darin bestehen könnte, dass sie diesem Schulsprengel nicht zugehören. Als Schulen einer Religionspartei kämen hienach nur diejenigen in Betracht, bei denen innerhalb eines bestimmten Teritoriums die Sprengelzugehörigkeit gerade durch das Glaubensbekenntnis bestimmt wird.

Aus dem Wortlaut des Art. V geht nun klar hervor, dass eine Schule jedenfalls auch dann die Schule einer Religionspartei sein kann, wenn auch, wie oben schon angeführt, Konfessionsfremde die Schule mitbesuchen. Es ist also fraglich, ob die Unterstellung des Verwaltungsgerichtshofes, dass diese Konfessionsfremden die Schule nur als „Nichtsprengelzugehörige", mithin nur „aus besonderer Erlaubnis", gewissermassen nur leihweise besuchen, eine begründete und haltbare ist. Diese Frage ist zu bejahen. Die blosse Geltendmachung des Ausdrucks „Schule einer Religionspartei" im Gegensatz zur regelmässigen Gemeindeschule bringt nach dem Obengesagten allerdings keinen Beweis und es lässt sich darum nicht verkennen, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, weil hierauf beschränkt, nur ungenügend begründet ist. Allein es ist zu beachten, dass die Schule früher als ein kirchliches Institut gegründet und auch dann noch als der Charakter einer Schule in eine staatliche Unterrichtsanstalt verändert worden war, in mancher engen Beziehung zur Kirche belassen wurde. In dieser Beziehung der Schule zur Kirche erhielt auch der Ausdruck „Schule einer Religionspartei" eine bestimmte feste Ausprägung, in welcher er dann später bei Erlass des Umlagengesetzes von 1819 ohne weiteres verwendet werden konnte. In dieser Hinsicht kommt hier in Betracht, dass, abgesehen von der kaum praktisch gewordenen Verordnung vom 10. Mai 1810, bis dahin und in gleicher Weise

*) Vergl. V. G. H. Bd. I S. 21.

neuerdings durch die Verordnung vom 22. Januar 1815*) der Schulsprengel durch den Pfarrsprengel bestimmt wurde.

Art. I dieser Verordnung sagt: „der Schulsprengel erstrekt sich wie der Pfarrsprengel nicht nur auf alle einzelnen zu einer Pfarrei gehörigen Ortschaften und Einzelwohnungen oder sogenannten Einöden, sondern auch auf die zu demselben Pfarrsprengel gehörigen einzelnen konfessionsverwandten Familien, die in einem der benachbarten Pfarrsprengel einer anderen Konfession wohnhaft sind.“ Art. II Ziffer 3 verfügte in dieser Richtung weiter: „In Ansehung einzelner in einem Kirchspiel anderer Konfessionen wohnenden Parochianen, die an dem Besuche der „Schule ihrer Konfession durch Entfernung oder Beschwerlichkeit des Weges gehindert sind, behält zwar der Grundsatz, dass sie derjenigen Pfarrei ihrer Konfession, welcher sie in kirchlicher Beziehung zugewiesen sind, auch in Rücksicht der Schule zugehören, im Allgemeinen seine Giltigkeit. Allein dadurch ist ihnen so wenig untersagt, ihre Kinder in die Schule ihres Wohnortes zu schicken, dass diese vielmehr, soferne nicht bewiesen ist, dass auf eine andere Weise für den nötigen Schulunterricht gesorgt ist, zum Besuch ihrer Ortsschule anzuhalten sind.

Der Ausdruck „Schule einer Konfession“ ist sachlich gewiss gleichbedeutend mit „Schule einer Religionspartei.“ Das Begriffsmerkmal hiefür aber ist nach dem klaren Wortlaut der citirten Verordnung die durch die Konfession bestimmte Zugehörigkeit zum (Pfarr- und) Schulsprengel. Wenn Andersgläubige, die als solche auch einem anderen Pfarrsprengel ihrer Konfession zugehören, die Schule ihres Wohnorts besuchen, weil die Entfernung oder Beschwerlichkeit des Weges den Besuch der Schule ihres (Pfarr- und) Schulsprengels hindert, so besuchen sie die Schule ihres Wohnortes thatsächlich im Sinne der citirten Verordnung als „Nichtsprengelzugehörige“ als „Sprengelfremde“ infolge einer Art „Notrecht zur Schule“.

*) Vergl. Döllinger Bd. IX S. 1298.

Diese Bedeutung der „Schule einer Religionspartei“ stand hienach zur Zeit der Erlassung des Umlagengesetzes von 1819 fest, und es bedarf keiner weiteren Gründe, um anzunehmen, dass der Gesetzgeber sich dann in jenem Gesetze desselben Ausdrucks eben in seiner bereits festgelegten Bedeutung bediente. Auch im Sinne des Art. 5 sind demnach „Schulen einer Religionspartei“ solche Schulen, zu welchen die Sprengelangehörigkeit innerhalb eines bestimmten Territoriums gerade durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession gegeben wird.

Wenn später die Verordnungen vom 29. August 1873*) und 26. August 1883**) über die Bildung der Schulsprengel die Grundsätze über die Sprengeleinteilung änderte und den Umfang der Sprengel anstatt nach dem Pfarrsprengel regelmässig nach der Gemeindemarkung bestimmte, so konnten diese Verordnungnn auf Grund der staatlichen Organisationsgewalt selbstverständlich nur mehr die Grenzen der Schulsprengel, dagegen nicht den gesetzlichen Begriff der „Schule einer Religionspartei“ verändern.

Es erübrigt noch hervorzuheben, dass nach dem bisher Gesagten die Definition des Verwaltungsgerichtshofs nicht völlig korrekt ist. Denn wenn der Verwaltungsgerichtshof sagt: „Von der Schule einer Religionspartei“ im Sinne des Art. 5 ist nur dann die Rede, wenn eine Schule infolge stiftungsmässiger oder sonstig rechtlich geltender Anordnungen und Einrichtungen nur für die Angehörigen einer bestimmten Konfession bestimmt ist und Andersgläubigen ein Recht auf die Mitbenützung derselben nicht zusteht, so geht dies nach dem Standpunkt des Umlagengesetzes von 1819 zu weit. Nach unserer aus der früheren Schulorganisation und aus der Verordnung vom 22. Januar 1875 hergeleiteten Begriffsbestimmung ist es nur möglich zu sagen, dass die Konfessionsfremden die Schule einer Religionspartei nicht

*) Kult. M. A. Bl. 1873 S. 325.

**) G. V. Bl. 1883 S. 407.

als Sprengelangehörige besuchen. Den Ausschluss eines „Rechtes“ auf Mitbenützung aber enthält der fragliche Begriff nicht, weil, soferne die Entfernung oder Beschwerlichkeit des Weges dies erfordert, diesen Konfessions- und Sprengelfremden eben nach der citirten Verordnung ein solches Mitbenützungsrecht als „Nothrecht“ zustehen kann. Diese Unterscheidung ist nicht völlig gegenstandslos, da einmal eine Aenderung der Sprengelorganisation immerhin wieder praktisch werden könnte und andererseits es auch heute noch vorkommt, dass zur „Schule einer Religionspartei“ durch organisatorische Verfügung der Regierung einige Konfessionsfremde etwa aus benachbarten Mühlen einer anderen Gemeinde zugewiesen werden und auf Grund dieser Verfügung ein „Recht“ auf den Besuch dieser Schule erhalten. Das entscheidende Moment ist hienach einzig und allein, dass nach stiftungsmässigen oder sonstigen rechtlich geltenden Anordnungen die Zugehörigkeit zum Sprengel einer Schule grundsätzlich, aber vorbehaltlich spezieller Verfügungen, innerhalb eines bestimmten Gebietes nur durch das Glaubensbekenntnis bestimmt wird.

Wenn nun in diesem Sinne die „Schule einer Religionspartei“ gegeben ist, dann sind im allgemeinen alle Konfessionsfremden von Umlagen für die Bedürfnisse dieser Schule frei. Diese Ausnahme von der Regel, dass alle nach der Gemeindeordnung Umlagenpflichtigen zur Deckung eines Gemeindebedürfnisses heranzuziehen sind, erleidet indessen sofort wieder einige Einschränkungen: Die gesetzliche Regel der Umlagenpflicht als einer Folge der Gemeindezugehörigkeit im Sinne des Art. 43 Abs. 1 der Gem. O. tritt auch bei Umlagen für die Bedürfnisse der Schule einer Religionspartei (im folgenden kurz: Schulumlagen) den Angehörigen einer anderen Konfession gegenüber wieder ein: 1. wenn ein gemeinschaftlicher Genuss und 2. ein besonderes Rechtsverhältnis besteht.

Seydel interpretirt in den Blättern für administrative Praxis Bd. XXXVIII S. 72 Anmerkung 16 den Rechtssatz

des Art. 5 dahin: „Wer zu einer Einrichtung an sich gemäss Art. 43 ff. der Gem. O. umlagenpflichtig ist, bleibt, trotzdem ihm diese Einrichtung konfessionell fremd ist, umlagenpflichtig, wenn seine Konfession an der Einrichtung rechtlichen Anteil hat. Der Gesetzgeber habe mit der Aufstellung der beiden Ausnahmen von der Ausnahme der Umlagenfreiheit, also mit der Wiederherstellung der Umlagenpflicht der Konfessionsfremden Verhältnisse gemeint, welche die Beziehung von Konfession zu Konfession in der Gemeinde, nicht dagegen die Beziehungen des einzelnen Pflichtigen zur Gemeinde betreffen. Dies ergebe sich vor allem aus der Fassung des Gesetzes, indem der Gesetzgeber objektiv, nicht subjektiv spreche. Wenn das Gesetz sage: „Wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss oder ein besonderes Rechtsverhältnis bestehe, so sei es jedenfalls das nächstliegende, die Worte „zwischen den Religionsparteien“ zu ergänzen“. Es sei dies noch deutlicher in der Fassung der Grundlage des Art. 5, des Art. 22 der Verordnung vom 12. Februar 1812: soferne nicht ein gemeinschaftlicher Genuss vorwaltet oder hierüber besondere Verträge und Rechtsverhältnisse schon bestehen. Hier sei klar, dass nicht an subjektive Rechtsverhältnisse der einzelnen gedacht sei. In der That könnten auch subjektive Rechtsverhältnisse nicht wohl eine Umlagenpflicht begründen, da letztere eine allgemeine gesetzliche Verbindlichkeit voraussetze. Ebensowenig könnte unter gemeinschaftlichem Genuss der thatsächliche persönliche Vorteil aus der Einrichtung verstanden werden, für welche Umlagen zu zahlen sind. Denn auf diesen persönlichen Vorteil, ob jemand Kinder zur Schule schicke, komme es nur bei solchen Leistungen, die wie das Schulgeld ihren Grund im Genusse haben, nicht aber bei der Frage nach der Umlagenverpflichtung an. Darauf könne es also auch bei den Ausnahmen des Art. 5, durch welche die Regel der allgemeinen Umlagenpflicht wieder in Kraft gesetzt werde, nicht ankommen.

Es sei deshalb in jedem Fall der Bestand einer Rechtsgemeinschaft zwischen den Konfessionen notwendig, die im Falle der ersten Ausnahme: „wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss besteht“, auf einer allgemeinen (gesetzlichen) Norm, im Falle der zweiten Ausnahme „oder ein besonderes Rechtsverhältnis besteht“, auf einer speziellen Norm (Vertrag oder Herkommen etc.) beruhe.

Ich kann dieser Anschauung nicht beipflichten:

Was zunächst die Fassung des Gesetzes anlangt, so ist der volle Wortlaut des Art. 5: „Kein Staatsbürger ist verbunden zur Befriedigung von Bedürfnissen (für Kirchen und) Schulen einer Religionspartei, zu welcher er nicht gehört, mittels Umlagen beizutragen, wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss oder ein besonderes Rechtsverhältnis besteht“. Dieser Wortlaut mit der Gegenüberstellung: wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss o d e r ein besonderes Rechtsverhältnis besteht, bietet ganz gewiss keine Handhabe für die Annahme, dass jede der beiden Ausnahmen: „wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuss oder ein besonderes Rechtsverhältnis besteht“ eine Rechtsgemeinschaft des Genusses voraussetze. Die Gegenüberstellung von gemeinschaftlichem Genuss und besonderem Rechtsverhältnis weist vielmehr klar und deutlich darauf hin, dass im Falle der zweiten Ausnahme „eines besonderen Rechtsverhältnisses“ die Umlagenpflicht der Konfessionsfremden wiederhergestellt werde auch ohne gemeinschaftlichen Genuss der Schule. Diese Auffassung des Gesetzes wird auch durch ein Zurückgehen auf das Vorbild des Art. 5, den Art. 22 der Verordnung vom 12. Februar 1812 in keiner Weise beeinträchtigt. Dieser Artikel lautet: „Niemand ist verbunden, zu den Umlagen für die Kirchen und Schulen einer Religionspartei, zu welcher er selbst nicht gehört, beizutragen, sofern nicht ein gemeinschaftlicher Genuss obwaltet oder hierüber besondere Rechtsverhältnisse schon bestehen“. Auch hier ist durch den Wortlaut dieser Gesetzesbestimmung der Fall der

Umlagenpflicht infolge gemeinschaftlichen Genusses an der Schule dem Falle der Umlagenpflicht infolge besonderen Rechtsverhältnisses, ohne gemeinschaftlichen Genuss der Schule entgegenstellt. Seydel ist zu seiner gegenteiligen Auffassung dadurch gekommen, dass er das Wörtchen „hierüber“ aus der Wendung der Verordnung vom 12. Februar 1812: „oder hierüber besondere Verträge und Rechtsverhältnisse bestehen“ auf den unmittelbar vorausgehenden Ausdruck: „gemeinschaftlicher Genuss“ in der ersten Alternative, „sofern nicht ein gemeinschaftlicher Genuss obwalte“ bezogen hat. Allein diese Beziehung des Wörtchens „hierüber“ auf den Ausdruck „gemeinschaftlicher Genuss“ ist sicherlich verfehlt und nicht zu halten. Der fragliche Artikel betrifft ja weder dem Wortlaut noch dem Zwecke nach die verschiedenen Gründe einer Rechtsgemeinschaft zur Schule, sondern die Umlagenverbindlichkeit und muss deshalb nach logischem Gedankengang das Wort „hierüber“ auch nur auf die Umlagenverbindlichkeit, „das Verbundensein zu den Umlagen für die Schule einer anderen Konfession beizutragen“ bezogen werden. Die Umlagenpflicht der Konfessionsfremden infolge besonderen Rechtsverhältnisses erscheint demnach unabhängig von dem gemeinschaftlichen Genuss zur Schule.

Die objektive Fassung des Gesetzes: „wenn nicht . . . . . besteht“, zwingt auch mit nichten zu der Unterstellung, als ob der gemeinschaftliche Genuss oder das besondere Rechtsverhältnis Beziehungen „zwischen den Religionsparteien“ als solchen beträfe.

Auch hier ist festzuhalten, dass nach logischem Denken der Nachsatz: „sofern nicht besteht“ nicht auf das Wort „Religionspartei“, sondern das Wort „Staatsbürger“ zu beziehen ist und deshalb nicht die Worte: zwischen den Religionsparteien, sondern: für ihn in den Nachsatz einzufügen sind.

Zu dieser Meinung führt besonders auch die folgende Erwägung: Was zunächst das besondere Rechtsverhältnis

als Wiederherstellungsgrund der Umlagenverbindlichkeit betrifft, so mag ja die Aufstellung Seydels „dass subjektive Rechtsverhältnisse nicht wohl eine Umlagenverbindlichkeit begründen können, da letztere eine allgemeine gesetzliche Pflichtigkeit voraussetzt“, im allgemeinen richtig sein. Allein es ist doch zu beachten, dass ja im vorwürfigen Falle auch für die Konfessionsfremden eine solche Verbindlichkeit an und für sich auf Grund des Art. 43 der Gem. O. besteht und dass das besondere Rechtsverhältnis nur einen Befreiungsgrund für die einzelne Person zu beseitigen hat. Dabei ist nun nicht abzusehen, warum nicht der einzelne Konfessionsfremde etwa durch ausdrücklichen Verzicht auf die Inanspruchnahme der Umlagenbefreiung auf den Boden der allgemeinen Umlagenpflicht zurücktreten könnte. Die Giltigkeit derartiger Verträge, die öffentliche rechtliche Natur derselben und der hiedurch begründeten Forderung der Gemeinde als einer wirklichen Umlagenforderung unterliegt wohl keinem Zweifel. Dem ausdrücklichen Verzichte stehen aber andere Rechtsverhältnisse des einzelnen, soweit sie das öffentliche Recht anerkennt, natürlicher Weise gleich. Schon von hier aus ergiebt sich, dass es jedenfalls nicht notwendig ist, dass die Ausnahme des Art. 5 auf Grund eines besonderen Rechtsverhältnisses Beziehungen von Konfession zu Konfession im Auge hat.

Ganz sicher aber ergiebt sich die Richtigkeit der hier vertretenen Auffassung aus Folgendem: Bei der Gemeinschaftlichkeit des Genusses kann es sich unmöglich um solche Beziehungen der einen Konfession zur andern handeln: eine Rechtsgemeinschaft verschiedener Religionsparteien ist nach den Begriffsmerkmalen der Schule einer Religionspartei bereits begrifflich ausgeschlossen. Der thatsächliche Genuss aber einer Schule durch einzelne Konfessionsfremde beruht nicht auf der Zugehörigkeit derselben zu ihrer Konfession, — diese kommt vielmehr gar nicht in Betracht, — sondern lediglich auf den besonderen

Gründen des Art. 2 Ziff. 3 der Verordnung vom 22. Januar 1815: einer weiteren Entfernung der Schule ihrer Konfession oder der besonderen Beschwerlichkeit des Weges dahin oder anderen persönlichen Gründen. Der Anspruch auf Benützung der „Schule einer Religionspartei“ steht also nicht der fremden Konfession, sondern immer nur dem einzelnen zu, der jene Gründe geltend machen kann. Dazu kommt: Der Grund der Befreiung der Konfessionsfremden von Umlagen für die Schule einer anderen Religionspartei ist in letzter Linie nicht der, dass die Konfessionsfremden faktisch keinen Genuss von der Schule haben. Denn auf den faktischen Genuss kommt es auch bei den Religionszugehörigen nicht an. Der Grund hiefür ist vielmehr der, dass nach dem Willen des Gesetzgebers, bew. nach der Organisation der Schule die Konfessionsfremden als Sprengelfremde keinen rechtlichen Anteil an der Schule haben und auch ihre Schule für sich allein unterhalten müssen. Dieser Grund aber der Umlagenbefreiung bleibt für die Gesammtheit der Konfessionsfremden bestehen, wenn auch einzelne infolge weiter Entfernung oder Beschwerlichkeit des Weges von jener Schule einen faktischen Genuss haben und es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber dem faktischen, unter Umständen willkürlichen Genuss einer Schule durch einen einzelnen Konfessionsfremden eine rechtliche Wirksamkeit bezüglich der Umlagenpflicht auch allen übrigen gemeindeangehörigen Konfessionsfremden einräumen wollte.

Endlich aber ist gegen Seydel auch hier wieder hervorzuheben, dass der Rechtsgrund für die Umlagenpflicht der im gemeinschaftlichen Genusse befindlichen Angehörigen einer Religionspartei, nicht wie beim Schulgeld der thatsächliche Genuss, sondern ausschliesslich und allein die Gemeindezugehörigkeit ist. Der Genuss der Schule beseitigt nur eine Schranke der allgemeinen Regel die Geltendmachung des verschiedenen Bekenntnisses, nach deren Beseitigung die allgemeine Umlagenpflicht

sich notwendig geltend macht und auf alle im Sinne der Gem. O. hiezu Befähigten erstreckt.

Nach alledem ist darum festzuhalten, dass Art. 5 des Umlagengesetzes vom 22. Juli 1819 unter gemeinschaftlichem Genuss und besonderem Rechtsverhältnis als Voraussetzungen der Umlagenpflicht eines Konfessionsfremden Beziehungen begreift, welche zwischen dem einzelnen in Anspruch Genommenen, und der Religionspartei, zu deren Gunsten für ihren Schulbedarf Umlagen erhoben werden, bezw. der Gemeinde bestehen*).

In der Praxis ist nun oftmals streitig geworden, wann für einen Konfessionsfremden ein gemeinschaftlicher Genuss der Schule einer anderen Religionspartei vorliege. Dass der Besuch einer Schule durch schulpflichtige Kinder sofort als Genuss den Eltern zuzurechnen sei, ist freilich niemals bezweifelt worden, dagegen ist in früheren Zeiten oft genug darüber gestritten worden, ob auch der Schulbesuch durch Dienstboten oder Lehrlinge eine Umlagenpflicht für den Herrn begründe**). Die letztere Meinung ist schon ziemlich bald als falsch erkannt und seitdem als unhaltbar aufgegeben worden. Immerhin aber dürfte eine Prüfung des eigentlichen Grundes, aus welchem der Besuch einer Schule durch anderen Personen zugerechnet werden kann, nicht überflüssig sein. Eine Begründung dieser Zurechnung des Schulbesuchs erscheint vielmehr um so notwendiger, als selbst die leiblichen Kinder und noch mehr natürlich Lehrlinge und Dienstboten und deren Kinder gegenüber den Eltern, bezw. Dienstherrn im Hinblick auf die Steuerpflicht und mithin die Umlagenverbindlichkeit durchaus selbstständige Steuersubjekte sind. Eine Anrechnung des Vermögens der Kinder auf jenes der Eltern findet nur ausnahmsweise bei der bayerischen Kapitalrentensteuer, bei den übrigen Steuern nicht statt. Die Thatsache aber, dass nur äusserst

*) V. G. H. Bd. VI S. 156.

**) Bl. f. a. Pr. Bd. XX S. 255 u. Bd. XXI S. 243 ff.

wenige Kinder in schulpflichtigem Alter irgend steuerpflichtiges Vermögen besitzen, kann an ihrer eigenen Steuerpersönlichkeit nichts ändern.

Für die Auffindung jenes inneren Grundes der Zurechnung nun kommt folgendes in Betracht: Vom Genuss einer Schule kann schon dem gewöhnlichen Wortsinne nach nur da die Rede sein, wo dem „Geniessenden" durch den Bestand der Schule ein wirklicher Nutzen und Vorteil gewährt ist. Ein solcher Vorteil erwächst nun dem einzelnen nur insoweit, als er eventuell auch ohne den allgemeinen Schulzwang zur Ausbildung der Jugend in den Gegenständen des Elementarunterrichts und zwar auf seine Kosten verbunden wäre. Hieraus ergiebt sich, dass der Grund der Zurechnung in letzter Linie die Alimentationspflicht, die civilrechtliche Haftung für die Erziehung der Kinder ist. Hievon ist wohl zu scheiden die polizeiliche Vorschrift*), die Schulpflichtigen zum Schulbesuche anzuhalten, da diese nicht wie jene zu Aufwendungen aus dem eigenen Vermögen nötigt. Eine notwendige Folge dieser Rechtsanschauung ist, dass einerseits die Zurechnung des Schulbesuchs durch Kinder als Genuss einer Schule anderen Personen gegenüber nicht weiter ausgedehnt werden kann, als jene Haftung in den einschlägigen Zivilgesetzen begründet ist und dass andererseits auch die Reihenfolge von Bedeutung ist, in welcher mehrere Personen zu dieser Haftung verbunden sind.

Im übrigen ist noch hervorzuheben, dass der fragliche Artikel V nur einen verneinenden Inhalt hat und nur ausspricht, wann ausnahmsweise eine Umlagenpflicht nicht bestehen soll, und dass daher die Frage, ob jemand der Regel nach umlagepflichtig ist, zuvörderst nach dem allgemeinen Umlagenrecht zu beantworten ist.**) Nach diesem allgemeinen Recht aber steht insbesondere die Umlagenpflicht der juristischen Personen sowohl nach den

*) Vergl. Art. 58 des bayr. P. St. G. B.

**) Vergl. Bl. f. a. Pr. Bd. XXI S. 248.

Bestimmungen des Gesetzes vom 22. Juli 1819 wie der Gemeindeordnung fest. Es lässt sich nun nicht leugnen, dass die „ratio“ des Art. V auch auf solche juristische Personen, Stiftungen und Korporationen zutrifft, welche einen ausgesprochenen konfessionellen Charakter haben. Es ergiebt sich nun die Frage, ob auch diese konfessionellen Stiftungen und Korporationen in Gemässheit des Art. V Umlagenfreiheit geniesen können. Diese Frage verliert nun allerdings sehr viel an ihrer praktischen Bedeutung dadurch, dass Anstalten und Stiftungen für Unterricht und Wohlthätigkeit gemäss Art. 4 des Gesetzes von der Kapitalrentensteuer und ebenso Stiftungen und Anstalten für Kultus, Unterricht und Wohlthätigkeit gemäss Art. 12 des Gesetzes von der Einkommensteuer befreit sind, somit auch mangels Steuerveranlagung für die Umlagenpflicht überhaupt nicht in Betracht kommen, ferner auch dadurch, dass trotz bestehender Steuerveranlagung gemäss Art. 44 Ziff. 2 der Gemeinde-Ordnung Gebäude und Grundstücke, soweit sie unmittelbar Zwecken des Staates, der Gemeinde, des öffentlichen Unterrichts, des Gottesdienstes und der öffentlichen Wohlfahrt dienen, nicht zu Gemeindenumlagen herangezogen werden können. Immerhin aber ist die Frage noch immer von finanzieller Wichtigkeit. In dieser Hinsicht nun ist festzuhalten, dass der Ausdruck „Staatsbürger“ in Art V zwar keineswegs im Sinne der Verfassungsurkunde*) zu verstehen ist, aber andererseits doch nur physische, nicht aber juristische Personen begreift**). Die Begründung dieser Anschauung ergibt sich daraus, dass zumal im Hinblick auf den Nachsatz: „sofern nicht ein gemeinschaftlicher Genuss oder ein besonderes Rechtsverhältnis besteht“ und mehr noch auf die Oekonomie des Gesetzes, in welchem der fragliche Art. V ausdrücklich die Ueberschrift: „Rücksicht auf Religionsverhältnisse“ trägt, eine Rücksichtnahme auf

*) Vergl. Seydel, bayr. St. R. Bd. I S. 574.

**) Bl. f. a. Pr. XXXVIII S. 69 ff.

Religionsverhältnisse aber nur bei physischen Personen in Frage kommen kann, da es geradezu unmöglich ist, etwa die konfessionelle Zweckbestimmung als ein Religionsverhältnis aufzufassen. Auf der anderen Seite muss auch eine analoge Anwendung des Art. V in derartigen Fällen als unberechtigt zurückgewiesen werden. Denn die Bestimmung des Art. V mit ihrer ausnahmsweisen Gewährung der Umlagenbefreiung muss als ein Satz des jus singulare eine strickte Interpretation erfahren. Insbesondere ist zu beachten, dass, wenn auch die ratio des Art. V in diesen Fällen völlig zutrifft, doch eine logische Gesetzesinterpretation nicht zwingend und notwendig eine ausdehnende Auslegung fordert.

Nur der Vollständigkeit halber soll auch das noch erwähnt werden, dass die Umlagenfreiheit derartige Stiftungen und Korporationen keinesfalls aus Titel IV § 9 Abs. 5 und § 10 der Verfassungsurkunde gefolgert werden kann. Denn diese Verfassungsbestimmung garantirt nach ihrem Wortlaut und ihrem Zwecke nur Besitzrechte, die durch die öffentlich rechtliche Last der Steuer und Umlagen nicht berührt werden.

Was nun die Berechnung der Umlage des einzelnen dem Betrage nach anlangt, so erfolgt diese nach allgemeinen Grundsätzen. Nur eine Eigentümlichkeit ist auch hier zu erörtern: Die Praxis ist seit langer Zeit gegenüber den juristischen Personen, die als solche zur Schule jeder Religionspartei umlagenpflichtig sind, und ebenso gegenüber denjenigen Personen, die wegen der Gemeinschaftlichkeit des Genusses oder wegen besonderer Rechtsverhältnisse nicht nur zur Schule ihrer Konfession, sondern auch zur Schule einer anderen Religionspartei mit Umlagen beizutragen haben, von der Annahme ausgegangen, dass sofern sie zu jeder Schule mit ihrer gesammten Steuerkraft herangezogen würden, eine rechtlich unzulässige Doppelbesteuerung vorliege. Man hat daraus die Folgerung gezogen, dass solche Personen zu keiner der beiden

Schulumlagen mit ihrem gesammten Steuerbetrag konkurrenzpflichtig seien, sondern zu jeder der Schulen nur mit dem halben Anteil ihres Steuerbetrags zu konkurriren haben.*) Diese Praxis hat auch die Billigung des Ministeriums erfahren.**) Man ist sogar so weit gegangen, auch dann, wenn nur für die Schule der einen Religionspartei Umlagen erhoben wurden, für die Schule der anderen Religionspartei dagegen nicht, die für beide Umlagenpflichtigen nur mit der einen Hälfte ihres Steuerbetrags heranzuziehen, die andere Hälfte aber für eventuell notwendig werdende Umlagen zur Schule der anderen Religionspartei freizulassen.

Ich halte die Praxis in beiden Richtungen für verkehrt. Jedenfalls die letztere, solche Personen von vornherein nur mit der Hälfte ihrer Steuerkraft zu den Umlagen beizuziehen, selbst wenn auch für Schule einer anderen Religionspartei Umlagen überhaupt nicht zur Erhebung kamen, ist ganz haltlos. Denn die Umlagenpflicht dieser Personen steht nach den obigen Erörterungen nach dem Gesetze ohne jede Einschränkung fest. Es muss deshalb auch daran festgehalten werden, dass sie an und für sich zu jeder Schule mit ihrer ganzen Steuerkraft umlagenpflichtig sind. Von einer Halbirung des heranzuziehenden Steuerbetrags aus dem Gesichtspunkt der Unzulässigkeit der Doppelbesteuerung aber könnte nur dann die Rede sein, wenn diese Doppelbelastung auch wirklich eintreten würde, wenn also für jede Schule auch thatsächlich Umlagen erhoben werden. Die blosse Möglichkeit einer Umlagenerhebung aber auch für die Schule der zweiten Religionspartei, beschwert den einzelnen Umlagenpflichtigen noch nicht.

Allein auch die weitere Praxis, solche Personen nur dann mit der Hälfte ihrer Steuern zu den Umlagen heranzuziehen, wenn thatsächlich für jede Schule Umlagen erhoben werden, ist rechtlich unbegründet. Vor allem ist

*) Bl. f. a. Pr. XXI S. 46 u. XXV S. 221.

**) Min. Entschl. v. 30. 12. 1878 F. M. Bl. 1879/81.

zu bemerken, dass das Gesetz vom 23. Mai 1870 über die Unzulässigkeit der Doppelbesteuerung sich nach der bisherigen Auffassung auf gemeindliche Steuern, bezw. Umlagen überhaupt nicht bezieht. Aber auch eine analoge Anwendung dieses Gesetzes oder auch das Verbot der Doppelbelastung „nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen“ ist in vorwürfigem Falle nicht gegeben. Von einer solchen könnte nämlich nur dann die Rede sein, wenn derselbe Steuerbetrag für denselben gemeindlichen Zweck mehrfach herangezogen würde. Die mehreren gemeindlichen Schulen enthalten aber, soferne sie Schulen einer Religionspartei sind, überhaupt keinen einheitlichen Zweck mehr. Die Aufstellung getrennter Budgets für jede dieser Schulen und mehr noch die Umlagenbefreiung der nicht etwa im gemeinschaftlichen Genusse oder einem besonderen Rechtsverhältnis stehenden Konfessionsfremden, mithin die Schaffung besonderer Kreise von Umlagenpflichtigen beweist deutlich, dass der Bedarf für jede dieser „Schulen einer Religionspartei“ ein besonderer, selbstständiger gemeindlicher Zweck ist. Selbst wenn aber diese Aufstellung besonderer Voranschläge und Umlagenheber die Einseitlichkeit des Zweckes nicht berühren könnte, dann würde die Thatsache, dass die nicht priviligirten Personen zu jeder Schule umlagenpflichtig sind, doch nur eine rechnerische Erhöhung des Umlagenprozentsatzes aus der Steuer bedeuten, mit welchem sie zu den Umlagen herangezogen werden. In der That vermag schon das praktische Resultat der bisherigen Praxis in keiner Weise zu befriedigen und eine tragfähige Stütze unserer Anschauung zu bilden. Soferne nämlich die zu jeder Schule umlagenpflichtigen Personen zu den Umlagen jeder Schule nur mit der Hälfte ihrer Steuer beigezogen werden, ergiebt die Berechnung der Umlagen des einzelnen in allen Fällen das vom Gesetze augenscheinlich nicht gewollte Resultat, dass der Gesammtbetrag der von diesen Personen in einer Gemeinde zu entrichtenden Schulumlagen gegenüber der

Umlagenschuld der mit Steuern gleich hoch veranlagten Personen derjenigen Religionspartei erheblich niedriger ist, für deren Schule ein höherer Prozentsatz Umlagen erforderlich ist. Die Halbirung der Steuerkraft für die Heranziehung solcher Personen zu den Schulumlagen wirkt hienach keinesfalls in gerechter Weise ausgleichend, sondern geradezu in gesetzwidriger Weise begünstigend, indem durch diesen Modus der Umlagenverteilung gerade diejenigen eine Begünstigung finden, denen das Gesetz die Umlagenbefreiung versagt hat.

Hienach ist festzuhalten, dass diese Personen zu den Umlagen für die Schule jeder Religionspartei mit dem vollen Betrage ihrer Steuer beizuziehen sind.

Streitigkeiten über die Verbindlichkeiten zur Entrichtung von Umlagen für Schulzwecke sind nach Art. 8 Ziff. 38 des V. G. H. G. streitige Verwaltungsrechtssachen.